

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MILLA OVASKA

”Meille ei tullut sellaista primitiivihommaa.”

Byrokraattista politiikkaa ja ulkopolitiikan
uskomusjärjestelmää avaava päätöksentekotutkimus Suomen
päättöksestä tukea EU:n Kiinaan kohdistaman asevientikiellon
poistoa.

Milla Ovaska

Pro gradu-tutkielma

Kansainvälinen politiikka

Huhtikuu 2013

OVASKA, MILLA: ”Meille ei tullut sellaista primitiivihommaa.” Byrokraattista politiikkaa ja ulkopoliitiikan uskomusjärjestelmää avaava päätöksentekotutkimus Suomen päätöksestä tukea EU:n Kiinaan kohdistaman asevientikiellon poistoa.

Pro gradu-tutkielma, 139 s., 5 liitesivua
Kansainvälinen politiikka
Huhtikuu 2013

Pro gradu-tutkielmassani tarkastelen suomalaista ulkopoliittista päätöksentekoa osana EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tapaustutkimuksen kohteena on Suomen päätös vuonna 2004 tukea EU:n vuonna 1989 Kiinaan kohdistaman asevientikiellon poistamista. Tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen, miksi Suomi päätti tukea Kiinan asevientikiellon poistamista sekä selittämään, millaisia intressejä, mielikuvia ja uskomuksia päätöksen takaa löytyy.

Tutkimuksen teoreettisena lähtökohtana käytetään ulkopoliittisen analyysin päätöksentekotutkimusta. Teoriaosuudessa yhdistyy kaksi päätöksentekotutkimuksen osa-aluetta: byrokraattisen politiikan malli ja psykologinen lähestymistapa. Teoriafuusion kautta pyritään antamaan tutkimuskysymyksiin mahdollisimman monitasoinen vastaus avaamalla toisaalta päätöksentekoprosessia ja eri toimijoiden intressejä byrokraattisen politiikan kautta ja toisaalta päätöksentekijöiden mielikuvia toisista toimijoista ja taustalla vaikuttanutta uskomusjärjestelmää psykologisen lähestymistavan kautta.

Tutkimuksen aineistona toimi 7 vuonna 2011 suoritettua asiantuntija- ja päätöksentekijähaastattelua. Kahteen lukuun jaettu analyysi avaa ensin päätöksentekoprosessin kulkua ja sisältöä byrokraattisen politiikan mallin kautta. Päätöksentekoprosessi eteni rutiininomaisena lain määrittämän toimintakanavan mukaan. Prosessin lopputuloksen kannalta merkittävimmiksi toimijoiksi nousevat ulkoasiainministeriön valmistelevat osastot, jotka tuovat päätöksenteon keskiöön omien hallinnonalojensa asiakokonaisuudet; EU:n asevientilainsäädännön tehostamisen ja Suomen Kiina-suhteiden parantamisen. Päätöksentekoprosessissa esiin tulleet intressit ja Suomen hyödyiksi määritellyt argumentit tukivat Suomen päätöstä puoltaa asevientikiellon poistamista. Toisessa analyysiluvussa eritellään päätöksentekijöiden haastatteluissa esiinnousseita mielikuvia Kiinasta, EU-päätöksenteosta, Yhdysvalloista ja Suomen omasta toimijuudesta. Tutkimuskirjallisuuden ja päätöksentekoprosessin analyysin pohjalta määritetään Suomen ulkopoliittisen uskomusjärjestelmän kolme peruspiiraa: luottamus länsi-integraatioon ja juridiseen kansainväliseen yhteistyöhön sekä ideologiaton, pragmaattinen ulkopoliitiikan linja.

Tapaustutkimuksen johtopäätöksenä on, että sekä byrokraattinen politiikka hallinnon sisällä, että päätöksentekijöiden mielikuvat ja uskomukset vaikuttivat päätöksen syntyyn. Ulkoasiainministeriön sisäisessä päätöksen valmistelussa määrittyi päätöksen suunta ja sisältö. Päätöksen lopputulema oli luonnollinen intressien välinen tasapainotila, jonka kaikki pelaajat saattoivat hyväksyä ja perustella oman hallinnon alansa mukaan. Päätöksentekoa ei perusteltu konkreettisilla hyöty-haitta laskelmilla, minkä vuoksi psykologisen lähestymistavan mukaan mielikuvien ja uskomusjärjestelmien analysointi toi tutkimukseen syvyyttä. Suomen ulkopoliittinen uskomusjärjestelmä määritteli Suomen päätöksen sisältöä: YUTP:n yhtenäisyyden sekä EU-asevientilainsäädännön korostaminen ja varovaisen myönteisen Kiina-politiikan ajaminen kuvaavat uskomusjärjestelmää. Mielenkiintoinen löytö oli se, että vaikka perustavanlaatuiset uskomukset ohjasivat politiikan sisältöä, haastatteluissa esiin tulleet operationaalista todellisuutta heijastelevat mielikuvat olivat osittain uskomusten logiikalle vastaisia.

1. JOHDANTO	1
2. TAPAUKSEN ESITTELY JA AIKAISEMPI TUTKIMUS	4
2.1. EU-Kiina-suhteet – Tiananmenista strategiseen kumppanuuteen.....	4
2.2. Debatti asevientikiellon poistamisesta 2003–2005	7
2.2.1. Yhdysvaltain vastustus.....	10
2.2.2. Päätöstä purkaa asevientikielto ei syntynyt	12
2.3. EU-Kiina-suhteet – aikaisempi tutkimus	14
2.4. Asevientikieltodebatti tutkimuksen näkökulmasta.....	17
3. TEORIA JA METODI – ULKOPOLITIIKAN ANALYYSI JA ANALYYTTINEN NARRATIIVI	19
3.1. Ulkopolitiikan analyysi – monialainen ja -tasoinen analyysi prosessista ja lopputuloksesta .	20
3.1.1. FPA:n ja IR:n eriytyminen – toinen debatti	21
3.1.2. FPA-genren sijoittaminen IR-tutkimuksen kentälle.....	22
3.2. Päätöksentekotutkimus.....	24
3.2.1. Byrokraattisen politiikan malli – perusolettamukset ja keskeiset käsitteet.....	25
3.2.2. Psykologinen lähestymistapa – perusolettamukset ja keskeiset käsitteet	27
3.2.3. FPA-fuusio tutkimuksen tarpeisiin.....	33
3.3. Metodologia	34
3.4. Tieteenfilosofiset ja tutkimukselliset linjavedot	40
3.5. Haastattelujen laajuus ja käytännön toteutus	42
4. ANALYYSI I – PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI	45
4.1. Toimintakanavat ja pelin säännöt.....	45
4.1.1. Ministeriö päätöksen valmistelijana.....	45
4.1.2. Valtioneuvosto poliittisena päättäjänä – valiokunnat ja ministeri.....	46
4.1.3. Presidentti ulkopoliittisena toimijana.....	48
4.1.4. Eduskunta YUTP-päätöksenteossa – tietoinen muttei osallinen.....	49
4.1.5. EU-sihteeristö – koordinoija ja kalenteri	50
4.1.6. EU-edustusto – politiikan toteuttaja.....	51
4.2. Pelaajat – tärkeimmät päätöksen muotoilijat	51
4.2.1. Ulkoasiainministeriö – virkamiesvalmistelulla suuri rooli	51
4.2.2. Ulkoministeri – lopullinen päätöksentekijä, punnitsija.....	55
4.2.3. Presidentti – taustavaikuttaja, kannan vahvistaja.....	56
4.3. Kehystäminen ja ongelmanasettelu – paine Kiinasta, ratkaisu EU:sta	57
4.4. Päätöksentekotehtävään liitetyt hyödyt ja haitat ja Suomen tavoitteet	59
4.4.1. Asevientikiellon ongelmat – juridisesti ongelmallinen ja huonosti noudatettu	59
4.4.2. EU:n asevientiregiimi – Suomen tavoitteena vahvistaa asevientivalvontaa.....	63
4.4.3. Suomalainen aseiteollisuus ja asevientivalvonta	69
4.4.4. Suomi-Kiina suhteet – talousintressejä ja varovaista ihmisoikeuspolitiikkaa	77

4.4.5. Suomen tavoitteena yhtenäinen EU ja vahva YUTP	81
4.5. Tuotokset – päätöksentekoprosessin lopputulema	83
4.5.1. Päätöksentekokulttuuri – rutiininomainen, ministeriönsisäinen keskusteluratkaisu.....	84
4.5.2. Poliittisen prosessin lopputulema, pienimpään yhteiseen nimittäjään perustuva kompromissi.....	87
5. ANALYYSI II – MIELIKUVAT JA USKOMUKSET PÄÄTÖKSENTEOSSA.....	94
5.1. Mielikuvat toimijoihin liittyen	94
5.1.1. Kiina ja Suomi-Kiina-suhteet – Kiina pelaa ja Suomi seuraa.....	95
5.1.2. EU-Kiina-suhteet ja EU toimijana – teknistä apua ja paljon työtä	98
5.1.3. EU-yhteistyö ja mielikuvat toisista jäsenvaltioista	102
5.1.4. Yhdysvallat – Suomi tietoinen muttei kiinnostunut Yhdysvaltain vastustuksesta.....	105
5.1.5. Suomen rooli – Suomi asiantuntijana	108
5.2. Uskomukset Suomen ulkopolitiikan taustalla.....	110
5.2.1. Länsi-integraatio ja sitoutuminen YUTP:an	111
5.2.2. Juridinen kansainvälinen yhteistyö ulkopolitiikan perustana	114
5.2.3. Ideologiaton pragmatismi ja konsensushakuisuus	116
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU.....	120
LÄHTEET.....	125
LIITTEET.....	140

Lyhenteet

AE	Analyyttinen eklektismi
AN	Analyyttinen narratiivi
ASEAN	Association of South East Asian Nations
ASEM	Asia and Europe Meeting
ASL	Anti-Secession Law
COREPER	Committee of permanent representatives in the European Union
COPS	Political and security committee
EPC	European Political Cooperation
FDI	Foreign Direct Investment
FPA	Foreign Policy Analysis
IR	International Relations
KP-sopimus	YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus
PLA	People's Liberation Army
TCA	Trade and Cooperation Agreement
TP-UTVA	Tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokous
TSS- sopimus	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus
UM	Ulkoasiainministeriö
VNK	Valtioneuvoston kanslia
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Kuviot ja taulukot

Kuvio 1	Byrokraattisen politiikan ja psykologisen päätöksenteon yhdistäminen päätöksentekotutkimuksessa.
Kuvio 2	Suomen ja Kiinan välinen kauppa 2001–2011 (milj. euroa)
Taulukko 1	EU-jäsenvaltioiden asevienti Kiinaan 2002–2006

Liitteet:

- Liite 1: Haastattelurunko
- Liite 2: EU:n aseviennin käytäntesäännöt 1998 (8675/2/98)
- Liite 3: Kirjeenvaihto EuropeDirectin kanssa

1. JOHDANTO

Tutkin pro gradu-tutkielmassani Suomen päätöstä tukea EU:n vuoden 1989 Taivaallisen rauhan aukion tapahtumista saakka voimassa olleen Kiinaan kohdistuvan aseidenvientikiellon purkamista. EU:ssa käytiin vuosina 2003–2005 keskustelua asevientikiellon kumoamisesta, ja Suomi päätti keväällä 2004 liittyä vientikiellon poistamista kannattavaan ryhmittymään, jonka äänekkäimmät edustajat olivat EU:n suuret aseviejät Ranska ja Saksa. Pyrin selvittämään, miksi Suomi päätti tukea asevientikiellon poistamista. Tutkimuksen tarkoituksena on avata suomalaisen ulkopoliittisen päätöksenteon toimintaa sekä päästä niiden intressien, uskomusten ja mielikuvien jäljille, jotka vaikuttivat Suomen päätöksen syntyyn.

Tutkimusaiheen valinta oli monisyinen prosessi. EU:n ulkopoliittisen roolin kehitys ja integraation syveneminen sekä Kiinan kehitys ja ulkopoliitiikka ja näiden kahden maailmanpolitiikassa siipiään koittavan toimijan keskinäinen yhteistyö ja näkemykset maailmanpolitiikan suunnasta ovat olleet opintojeni painopistealueita ja henkilökohtaisen kiinnostukseni kohteita. Asevientikiellon ympärillä EU:ssa käyty debatti valikoitui tutkimusaiheekseni siksi, että se on saanut runsaasti palstatilaa tutkimuksessa esimerkkitapauksena siitä, kuinka ulkopoliitiikkaa ei tulisi hoitaa. Huonoa kommunikaatiota, vääriä odotuksia, tyhjiä lupauksia ja strategisen ulottuvuuden sivuuttamista sisältänyt debatti muodostui EU-Kiina-suhteiden viilenemisen vauhdittajaksi ja EU:n yhteisen ja yhtenäisen ulkopoliitiikan todellisen tilan kuvaajaksi. Haluan tutkia suurten EU-valtioiden orkestroimaa debattia erityisesti pienen jäsenvaltion ja Suomen näkökulmasta, koska Suomi on profiloitunut varovaisen ulkopoliitiikan tekijänä ja vahvan YUTP:n kannattajana. Miten ristiriitainen debatti näyttäytyi Suomessa? Miten Suomessa perusteltiin asevientikiellon poiston tukemista? Tutkimuskysymykseni ovat: Miksi Suomi päätti tukea aseidenvientikiellon purkamista? Millaista poliittista kädenvääntöä, millaisia intressejä, millaisia oletuksia ja mielikuvia päätöksen takaa löytyy? Millainen on Suomen ulkopoliittinen uskomusjärjestelmä?

Suomalaista ulkopoliittista keskustelua leimaa kylmän sodan jälkeenkin keskusteluttomuus ja vaihtoehdottomuus, mikä tekee ulkopoliittisen päätöksenteon kulissemiin katsovan tutkimuksen tekemisen tärkeäksi tavaksi tuottaa avauksia keskustelun pohjaksi. Koska ulkopoliitiikkaa ja suomalaista päätöksentekoa koskevaa arkistomateriaalia tai julkista keskustelua on hyvin vähän saatavilla, tutkimukseni primaariaineisto koostuu päätöksentekoon suoraan tai epäsuorasti osallistuneiden virkamiesten haastatteluista ja tulkinnoista päätöksentekotilanteesta. Päätöksentekijähaastattelut tuottavat uutta tietoa suomalaisesta arkipäiväisestä ulkopoliitiikan päätöksentekokulttuurista ja käytänteistä, joita on kriisipäätöksentekoa (esim. Forsberg et al. 2003)

lukuun ottamatta tutkittu vähän. Suomen ulkopolitiikka osana EU:a on myös ollut vähäisen tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteena, ja yksi tutkimuksen tavoitteista on avata Suomen ulkopoliittisten intressien ja uskomusten sisältöä ja muodostusta osana YUTP:a. Vaikka tutkimukseni keskittyy yksittäisen päätöksentekotehtävän avaamiseen, se ottaa myös osaa laajempaan keskusteluun Suomen tavoitteista ja toimintatavoista osana EU:n globaalia politiikkaa sekä määrittää Suomen suhtautumista maailmanpolitiikan ja -talouden nousevaan valtioon Kiinaan.

EU:n Kiina-politiikka on ollut suosittu EU:n ulkopolitiikantutkimuksen aihe, mutta yhteisen politiikan sisältöä ja sujumista ei ole tutkittu pienen jäsenvaltion näkökulmasta, minkä puutteen tämä tutkielma pyrkii korjaamaan. EU:n Kiina-politiikka ja aikaisempi tutkimus toimii tutkielman viitekehyksenä, ja sen pääkohtaista sisältöä käsitellään luvussa kaksi. Luvussa käydään läpi asevientikiellosta EU:ssa käyty debatti vuosina 2003–2005, joka on tutkimuksessa nostettu käänteentekeväksi kompastuskiveksi EU:n ja Kiinan suhteiden 2000-luvulla alkaneelle lähentymiselle. Asevientikielto on edelleen voimassa, eikä EU:ssa saatu kuukausien kädenväännön jälkeen aikaan yhtenäisyyttä kysymyksessä, joka paisui sekä EU-Kiina- että EU-Yhdysvallat-suhteiden tulehduspesäkkeeksi. Asevientikieltodebattia koskevassa tutkimuksessa on haettu selityksiä yhteisen linjan löytymisen mahdottomuuteen transatlanttisista suhteista, ihmisoikeuspolitiikasta, taloudellisista intresseistä ja valtapolitiikasta. Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavin uusi avaus on eri jäsenvaltioissa asevientikieltoa koskevassa päätöksenteossa vallalla olleiden uskomusten tarkastelu (Brown 2011), joka selittää päätöksenteon epäonnistumista sillä, ettei päätöksentekotehtävää ymmärretty samalla tavalla eri jäsenvaltioissa. Tässä tutkimuksessa lähtökohdat ovat samat kuin Brownilla: mielikuvat ja uskomukset määrittävät päätöksenteon suuntaa. On mielenkiintoista selvittää, mitkä mielikuvat vaikuttivat eniten Suomen päätöksen syntyyn ja pohdittiinko Suomessa ylipäätään samoja asioita kuin toisissa päätöksentekoon osallistuneissa jäsenvaltioissa.

Tutkielman kolmas luku keskittyy teorian ja metodin kuvaamiseen. Käytän tutkielmani teoreettisena lähestymistapana ulkopolitiikan analyysia ja päätöksentekotutkimusta. Valitsin päätöksentekotutkimuksen suurten kansainvälisen politiikan teorioiden sijaan, koska haluan keskittyä kansainvälisen politiikan toimijoihin. Teoriavalinnassa painoi myös turhautuminen suurten teorioiden etäisyyteen kansainvälisen politiikan pienistä, jokapäiväisistä käytännön ilmiöistä. En halua tutkielmallani ottaa kantaa kansainvälisen järjestelmän rakenteeseen, vaan tutkia, miten kansainvälisen politiikan ruohonjuuritason toimijat kansainvälisen politiikan tekemisen työssään kokevat. Tulkinnot rakenteesta ja toimijan ja rakenteen suhteesta tulevat ilmi päätöksentekijöiden tulkinnoissa intresseistään ja mielikuvistaan, joiden kautta he työtään rakentavat. Yhdistän

teoriaosuudessa kaksi päätöksentekotutkimuksen perinteistä lähestymistapaa: byrokraattisen politiikan ja psykologisen lähestymistavan. Teoriafuusion kautta pyrin antamaan tutkimuskysymyksiini mahdollisimman monitasoisen vastauksen avaamalla toisaalta päätöksentekoprosessia ja eri toimijoiden intressejä byrokraattisen politiikan kautta ja toisaalta päätöksentekijöiden mielikuvia toisista toimijoista ja taustalla vaikuttanutta uskomusjärjestelmää psykologisen lähestymistavan kautta. Analyysini työkaluna käytän analyyttistä narratiivia, jonka avulla määrittelen yksityiskohtaisesti instituution sisällä päätöksentekoprosessissa esiin tulleet intressit, jotka vaikuttivat valitun tasapainotilan, Suomen päätöksen tukea Kiinan asevientikiellon poistoa, syntyyn. Tieteenfilosofisen kantani perustan analyyttiseen eklektismiin, joka on syntynyt kritiikistä kansainvälisten suhteiden tieteenalan kapeakatseiseen paradigma- ja debattikeskeisyyteen, joka rajoittaa tieteentekijöiden mahdollisuuksia vastata monimutkaisen ja laaja-alaisia työkaluja vaativan todellisuuden ymmärtämis- ja analysointitarpeeseen. Analyyttinen eklektismi painottaa kansainvälisten suhteiden tutkimuksen ongelmalähtöisyyttä ja kehottaa tutkijoita yhdistelemään eri teorioita vastausten saamiseksi, jättäen metateoreettiset pohdinnat sivuun pragmaattisen otteen tieltä.

Neljännessä luvussa alkava analyysi on jaettu kahteen lukuun teorianäkökulman mukaan. Ensimmäinen analyysiluku jäljittää Suomen päätöksentekoprosessia byrokraattisen politiikan termien mukaan – millainen toimintakanava tapaukseen liittyi, mitkä olivat pelin säännöt, ketkä tärkeimmät pelaajat, millaisia intressejä tapaukseen liittyi, miten päätöksentekotehtävä kehystettiin, kenen etuja ja intressejä valittu politiikka edusti. Analyysi pyrkii noudattamaan analyyttisen narratiivin ehtoja: valittua tasapainotilaa ja sen vaihtoehtoja punnitaan hyöty-haitta-näkökulmasta, ja esitettyjä argumentteja arvioidaan myös tutkimustiedon ja tilastojen valossa. Luvussa arvioidaan byrokraattisen prosessin etenemisen lisäksi päätöksentekijöiden esittämiä intressejä päätöksenteon taustalla: EU:n asevientipolitiikan kehitystä, Suomen aseviennin rakennetta ja säätelystä, Suomen Kiina-politiikan perinteitä sekä EU:n YUTP:n roolia Suomen ulkopoliitikassa.

Toinen analyysiluku avaa päätöksentekijöiden ajatteluun vaikuttaneita mielikuvia poliittisen psykologian terminologian kautta. Millaisia mielikuvia päätöksentekijät liittivät päätöksenteon osapuoliin? Liitettiinkö tapaukseen väärä odotuksia ja tulkintoja? Millaisia uskomuksia päätöksentekijöillä oli Suomen roolista EU:ssa ja päätöksen vaikutuksista? Toinen analyysiluku perustuu paitsi haastatteluissa esiin tulleisiin mielikuviiin ja uskomuksiin, myös Suomen ulko- ja EU-politiikkaa tutkivaan kirjallisuuteen Suomen ulkopoliittisen uskomusjärjestelmän määrittelemisen apuna. Kuudennessa luvussa tutkimuksen löydökset kootaan yhteen sekä pohditaan tutkimuksen merkitystä ja onnistumista sekä arvioidaan sitä, mitä tutkimuksella on annettavaa suomalaisen ulkopoliittisen keskustelun näkökulmasta.

2. TAPAUKSEN ESITTELY JA AIKAISEMPI TUTKIMUS

Tässä luvussa tarkastellaan EU-Kiina-suhteiden kehitystä ja niiden hahmottamista kansainvälisen politiikan tutkimuksessa. Suhteiden polttopisteiden määrittely ja aikaisemman tutkimuksen käsitteiden tunteminen on tärkeää, sillä tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään Suomen politiikanmuodostusta EU-Kiina-suhteiden rakenteessa. Suomen ulkopoliittikkaa on policy-lähtöisesti tutkittu vähän. Suomalaisen EU-jäsenyyssajan ulkopoliittikantutkimuksen keskeisiä teoksia käytetään analyysiluvun taustamateriaalina hahmottamassa suomalaisen ulkopoliittikanteon uskomusjärjestelmiä, mutta niihin ei perehdytä tässä luvussa, jolla luodaan tutkimuksen konteksti ja avataan tutkimuksen kohteena olevaa päätöksentekotehtävää, EU:n Kiinaan kohdistamaa asevientikieltoa.

2.1. EU-Kiina-suhteet – Tiananmenista strategiseen kumppanuuteen

Euroopan yhteisö ja Kiinan kansantasavalta solmivat diplomaattisuhteet 1975 lämpenevien Kiina-Yhdysvallat suhteiden rohkaisemina. Kylmän sodan aikana EY:n suhteet Kiinaan määrittivät kaupan kautta. 1980 EY myönsi Kiinalle suosituimmuusstatuksen ja 1985 solmittiin kauppaja yhteistyösopimus. Kiinan talouden avautumisen jälkeen vuonna 1978 EU-Kiina-kauppa 30-kertaistui 25 vuodessa. Alkuaikojen EU:lle ylijäämäinen vienti Kiinaan on vaihtunut EU:n mittavaan alijäämään: kyseessä on suurin alijäämä, mitä EU:lla on yhdessäkään kauppasuhteessa. (Anthony 2005, 1-2.) EU on Kiinan suurin kauppakumppani ja kehitysavun antaja. Noin 20 % Kiinaan kohdistuvista suorista ulkomaan investoinneista (FDI) tulee EU:sta, mutta Kiinan osuus investoinneista EU-alueelle on vain 1,4 %.¹ Suurin osa EU:n viennistä Kiinaan on pääomaintensiivisiä tuotteita kuten koneita, terästä, kemikaaleja ja teknologia-tuotteita. Kiinan tuonti Eurooppaan on perinteisesti ollut työvoimaintensiivisiä tuotteita ja vähän teknologiaa sisältäviä sähkölaitteita. Kiina on kuitenkin aktiivisen ulkomaisen teknologian ja organisatorisen tietotaidon hankkimisen kautta noussut alhaisen kustannustason kilpailijaksi myös korkean teknologian tuotteissa. (Casarini 2009, 62.) Kauppavaje on noussut poliittiseksi teemaksi Euroopassa. EU:n ja Kiinan välillä on syntynyt kauppakiistoja WTO-säännösten vastaisista Kiinan

¹ European Commission (2012): Facts and Figures on EU-China trade.

myöntämistä tuista tuotteilleen sekä tekijänoikeusasioista (Shambaugh 2005, 12; Berkofsky 2006, 106). Korkean teknologian kauppa Kiinan kanssa on nähty EU:n valttikorttina, ja eurooppalaiset yhtiöt ovat halunneet suojella markkinoitaan välttämällä teknologiasiirtoja sekä pitämällä tutkimus- ja kehityskeskukseksi EU:ssa (Anthony 2005, 4).

Poliittisella puolella Kiinassa kiinnostuttiin Euroopasta 1980-luvulla, kun vauhdilla yhdentyvä manner nähtiin potentiaalisena uutena napana maailmanpolitiikassa. Taivaallisen rauhan aukion (Tiananmen) mielenosoitusten väkivaltainen hajottaminen kesäkuussa 1989 jäädettiin Euroopan yhteisön ja Kiinan suhteet joksikin aikaa. EY sopi joukosta rangaistustoimenpiteitä, joista asevientikieltoa lukuun ottamatta kaikki purettiin seuraavan vuoden kuluessa. Euroopan komissio julkaisi 1995 ensimmäisen, EU:n ja Kiinan suhteiden uudelleenmäärittämiseen ja Kiinan maailmanyhteisöön integroimiseen tähtäävän rakentavan yhteistyön strategian². (Casarini 2006, 9-10.) Komissio on julkaissut Kiina-politiikkaa koskevia kommunikatioita säännöllisesti, painottaen syventyvää kumppanuutta ja taloudellista yhteistyötä, ja jättäen vähemmän tilaa strategisille ja aroille asioille kuten ihmisoikeustilanteelle. EU ja Kiina ovat vuodesta 1998 lähtien pitäneet vuosittaisia huippukokouksia. EU ja kaikki EU-jäsenvaltiot noudattavat yhden Kiinan politiikkaa, eikä Taiwan-kysymys ole noussut Euroopassa otsikoihin. Euroopassa ei myöskään ole vahvaa Taiwan-lobbausta tai sotilaallisista velvoitteista Taiwania kohtaan kuten Yhdysvalloissa. EU-jäsenvaltiot lopettivat asekaupat Taiwanille 1990-luvulla Kiinan painostuksen jälkeen. (Barysch 2005, 69–70.)

2000-luvulla EU:n ja Kiinan yhteistyö sai uutta pontta, kun syvenevää, molempia hyödyttävää ja monitasoista yhteistyötä painottava strateginen kumppanuus³ lanseerattiin lokakuussa 2003. Strategiseen kumppanuuteen kuului Kiinan osallistuminen EU:n satelliittipaikanninohjelma Galileon rahoitukseen ja toteutukseen.⁴ EU lupasi myös aloittaa keskustelut Kiinaan kohdistuvan asevientikiellon purkamisesta. (Casarini 2006, 23.) Kiina julkaisi vuoden 2003 lopussa EU:ta koskevan politiikkapaperin, jossa se korosti Kiinan ja EU:n yhteisiä intressejä multilateraalista

² Constructive engagement

³ EU:lla on strategisia kumppanuuksia mm. Venäjän, Yhdysvaltojen, Intian, Etelä-Afrikan, Kanadan, Meksikon ja Brasilian kanssa. Strategisen kumppanuuden konsepti lanseerattiin Euroopan turvallisuusstrategiassa 2003, mutta sitä, mitä kumppanuuteen sisältyy, tai kuka kumppaniksi kelpuutetaan, ei ole tarkemmin määritelty. Strategisia kumppanuuksia on käytetty EU:ssa poliittisina instrumentteina palkitsemaan tärkeitä kumppaneita, eikä niistä ole löytynyt juurikaan strategista sisältöä. Lisää strategisista kumppanuuksista, katso esim. Renard, Thomas (2010): EU Strategic Partnerships. Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon. Sivut 16-22, EU-China Observer 5/2010)

⁴ Galileo on EU:n ja ESA:n sekä siviili-, että potentiaalisesti sotilaskäyttöön tarkoitettu Yhdysvaltain GPS-järjestelmää vastaava satelliittipaikanninjärjestelmä. Ensimmäiset satelliitit laukaistiin vuonna 2011 monien viivästysten ja rahoitusongelmien jälkeen. Kiinan osallistuminen Galileoon peruttiin vuonna 2010, kun Kiina päätti rakentaa oman Beidou/Compass- satelliittipaikanninjärjestelmänsä. Myös turvallisuuspoliittiset ja strategiset pohdinnat, Yhdysvaltain vastustus sekä rahoituksen puute vaikuttivat päätökseen (de Selding 12.3.2010)

maailmanjärjestyksestä ja demokraattisesta maailmanpolitiikasta sekä painotti asevientikiellon poistamisen tärkeyttä syvempien bilateraalisuhteiden kehityksen ehtona (Chinese Foreign Ministry 2003). Myös EU painottaa multilateralismia sino-eurooppalaisen yhteistyön perustana, mutta jättää strategisen kumppanuuden konkreettiset tavoitteet avoimiksi. Huolimatta strategisen kumppanuuden lanseeraamisesta, virallisella tasolla strateginen yhteistyö ja turvallisuuspoliittiset pohdinnat eivät ole läsnä. (Casarini 2006, 25.) Vuosikymmentä komission ensimmäisestä Kiina-kommunikeasta 1995 asevientikieltodebatin laantumiseen ja Saksan Schröderin ja Ranskan Chiracin valtakausien loppumiseen 2000-luvun puolivälissä on kuvailtu EU:n ja Kiinan rakkauden ajaksi, kuherruskuukaudeksi, jolloin etenkin suuret EU-jäsenvaltiot laittoivat kaupalliset intressit periaatteiden edelle ja välttivät aroista aiheista puhumista Kiinan kanssa. Euroopan parlamentti, kansalaisjärjestöt ja pienet jäsenmaat etenkin Pohjois-Euroopasta ovat olleet äänekkäimpiä Kiinan ihmisoikeustilanteen kritisoijia. (Casarini 2009, 68–70.) Vuoden 2006 komission kommunikea heijastelee sävyeroa EU:n suhteutumisessa Kiinaan ja turhautumista Kiinan heikkoon panostukseen ihmisoikeustilanteen parantamiseksi. Komissio peräänkuuluttaa myös parempaa EU:n sisäistä yhteistyötä. (European Commission 2006, 4-5, Stumbaum 2007, 61, 64.) Vuoden 2007 Eurooppa-neuvoston hyväksymä YUTP:n prioriteettien asettaminen Itä-Aasiassa⁵ toi EU:ta taas lähemmäs Yhdysvaltojen linjaa ja luopui tavoittelemasta turvallisuuspoliittista yhteistyötä Kiinan kanssa. (Casarini 2009, 160)

Vuoden 1985 kaupp- ja yhteistyösopimuksen sekä ulkomaankaupasta vastaavan komissaarin tulisi johtaa EU:n taloudellisia neuvotteluita Kiinan kanssa. EU:n taloudellinen asema Kiinassa on mittava, mutta poliittinen vaikutusvalta pieni. Etenkin EU:n kolme isoa jäsenvaltiota Saksa, Ranska ja Iso-Britannia toimivat Kiinassa itsenäisesti omien talousintressiensä mukaisesti eivätkä niinkään EU:n yhteisiä strategioita huomioiden. (Fox & Godement 2009, 28.) Huolimatta yhteisestä kauppapolitiikasta ja komission kehotuksista yhteistyöhön jäsenvaltiot kilpailevat toisiaan vastaan Kiinan markkinoilla tasapainottaakseen kansallisia kauppavajeitaan ja ylläpitääkseen teollisuuksiensa kilpailukykyä. Kiina yhdistää politiikan ja suuret sopimukset, ja valtiovierailuilla allekirjoitetaan usein miljardikauppoja. Kiina käyttää EU-jäsenvaltioiden keskinäistä kilpailua hyväkseen sitoen poliittisen tuen ja miljoonasopimukset yhteen. Mitä tiiviimmät kauppasuhteet jäsenvaltiolla on Kiinan kanssa, sitä epätodennäköisempää on, että se kritisoisi Kiinan sisäistä kehitystä ja ihmisoikeustilannetta. (Glen & Murgu 2007, 337.)

Ihmisoikeuspolitiikan EU-jäsenvaltiot jättävät yleensä EU:n hoidettavaksi, mutta komissiolla ei ole keinoja motivoida muutoksiin halutonta Kiinaa. Euroopan parlamentti on ollut aktiivinen

⁵ Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia, Council of European Union, Brussels 20.12.2007.

ihmisoikeusasioissa ja etenkin Tiibet-kysymyksissä, heijastellen julkista mielipidettä Euroopassa. (Stumbaum 2007, 71–72.) EU-valtiot tukivat vuodesta 1990 YK:n ihmisoikeuskomission (UNCHR) vuosittaista Kiinan ihmisoikeustilannetta kritisovaa resoluutiota, kunnes vuonna 1997 Ranska veti pois tukensa saaden mukaansa Saksan, Espanjan ja Italian ja estäen resoluution läpimenon. Kritiikistä luopunut Ranska palkittiin suurilla liiketoimilla Kiinan kanssa, kun taas resoluutiota äänekkäästi tukenut Tanska menetti kauppvoja. (Glen & Murgu 2007, 339.) Multilateraaleilla foorumeilla Kiinan kritisointi vaihtui EU:n ja Kiinan väliseksi vuosittaiseksi ihmisoikeusdialogiksi, joka on erillään muista EU-Kiina-suhteiden osa-alueista ja saanut aikaan hyvin vähän konkreettisia tuloksia tai myönnytyksiä Kiinan puolelta (Mattlin 2012, 190). Useilla EU-jäsenvaltioilla, kuten Saksalla, Ranskalla ja Ruotsilla on Kiinan kanssa EU-tason ihmisoikeusdialogin lisäksi myös bilateraalitason ihmisoikeusdialogi. Kiinan ihmisoikeustilanteen edistäminen dialogien kautta on kohdannut enemmän ongelmia kuin konkreettista menestystä. Kiina ei lähetä korkean tason edustajia dialogeihin, Kiinan edustajat eivät halua vastata tarkasti yksittäisiin kysymyksiin eivätkä osoittaa dialogin aikana esitettyjä ihmisoikeustilanteen parannuksia käytännössä. EU-tason dialogia varjostavat vaihtuvat puheenjohtajavaltiot sekä jatkuvuuden ja asioiden loppuun asti seuraamisen puute. (Barysch et al. 2005, 59.) Kiinan ja EU:n välillä on vuodesta 2007 asti ollut käynnissä neuvottelut vuoden 1985 TCA-sopimuksen korvaamiseksi laajemmalla, EU:n vaatimuksesta myös poliittista suhdetta painottavalla kumppanuus- ja yhteistyösopimuksella⁶. Neuvotteluiden arvioidaan kestävän vielä kauan. (Jing 2010, 6.)

Kiinan nousu merkittäväksi kansainvälispoliittiseksi ja taloudelliseksi vaikuttajaksi ja EU:n pyrkimykset vaikuttaa Kiinan kehityksen suuntaan osuivat samaan aikaan, kun EU:n oma ulkopoliittinen profiili oli muotoutumassa ja vahvistumassa. Keskustelu EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehityksestä löytää paljon yhtymäkohtia EU-Kiina suhteiden kehitykseen, mutta on tämän tutkimuksen mittakaavassa mahdotonta toteuttaa.

2.2. Debatti asevientikiellon poistamisesta 2003–2005

Euroopan yhteisön 12 jäsenmaata muotoilivat 27.6.1989 reaktiona Taivaallisen Rauhan aukion ihmisoikeusrikkomuksille Kiinaan kohdistuvan asevientikiellon. Asevientikieltoasiakirja on lyhyt poliittinen julistus. Kahdessa ensimmäisessä kappaleessa tuomitaan Kiinan harjoittama repressio ja vaaditaan Kiinan viranomaisia lopettamaan teloitukset ja kunnioittamaan ihmisoikeuksia. Neljännessä kappaleessa kootaan yhteen EY:n jäsenvaltioiden sopimat toimet: asevoimayhteistyön lopettaminen, korkean tason yhteyksien jäädyttäminen, kulttuuri-, tiede- ja teknisen yhteistyön

⁶ Partnership and Cooperation Agreement

vähentäminen ja kiinalaisten opiskelijoiden viisumien pidentäminen. Varsinaisen asevientikiellon muotoilu on vain kahden rivin mittainen “interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China”⁷ Kiellon status on poliittinen julistus, jolla ilmaistiin EY:n ulkoministerien yksimielisyys asevientikiellon tarpeellisuudesta. Toisin kuin muut EU:n asevientikiellot, joiden laillisena pohjana on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteinen kanta, Kiinan asevientikielto hyväksyttiin osana epämuodollista Euroopan poliittista yhteistyötä⁸, eikä se sido osapuoliaan laillisesti. Kyseessä on enemmän poliittinen julistus aseviennistä Kiinaan kuin varsinainen asevientikielto. EY:n jäsenvaltiot laativat kansallisin toimenpitein sääntöjä Kiinaan kohdistuvasta aseviennistä: toiset määrittivät sen koskemaan tappavia aseita, toiset maansisäiseen repressioon käytettävää kalustoa. (Brown 2011, 28.) Ian Anthony argumentoi, että lain näkökulmasta voidaan katsoa, että EU:lla ei ole asevientikieltoa Kiinaan vaan vain useita kansallisin toimenpitein ja laein tehtyjä asevientikieltoja. Vasta Maastrichtin sopimuksella muodostettiin laillinen pohja yhteisille teoille ulko- ja turvallisuuspolitiikan saralla, kun YUTP luotiin osaksi EU:ta. (Anthony 2005, 12–13.) EU-jäsenvaltiot eivät ole pidättäytyneet aseviennistä Kiinaan. Asevientä avataan tarkemmin luvussa 4.4.1.

Kiina on yrittänyt vuodesta 1989 saakka saada unionin kumoamaan asevientikieltopäätöksen. Kiinalle asevientikielto symboloi menneisyyttä ja kylmää sotaa, ja hyökkää Kiinan arvovaltaa ja kansainvälistä asemaa vastaan. Kiina antoi myös ymmärtää, että asevientikiellon poistaminen johtaisi EU-Kiina-suhteiden lämpenemiseen myös kaupallisessa muodossa. Suuret EU-valtiot saattoivat odottaa asevientikiellon poistamisen myötä saavansa palkinnoksi suuria sopimuksia esim. siviililentokoneista, autoista ja liikenneinfrastruktuurista. (Casarini 2009, 125.) Xiudianin mukaan asevientikielto on Kiinalle ennen kaikkea symbolinen asia, sillä se, että EU laittaa Kiinan samaan ryhmään Zimbabwen, Burman ja Sudanin kaltaisten valtioiden kanssa, joihin EU:lla on asevientikielto, loukkaa Kiinan kunniaa ja saa Kiinan menettämään kasvonsa. Xiudian esittää myös, että Kiina toivoo EU:n asevientikiellon poistamisen johtavan dominoefektiin ja saisi Yhdysvaltain aseollisuuden painostamaan Washingtonia poistamaan myös oman asevientikieltonsa Kiinaan. (Xiudian 2006, 20.)

EU-tasolla käytiin keskustelua asevientikiellon poistamisesta erityisesti vuosina 2003–2005.

⁷ Conclusions of the European Council, adopted in Madrid on June 27, 1989, saatavilla osoitteessa: <http://www.eurunion.org/legislat/Sanctions.htm#China>

⁸ European Political co-operation, epävirallinen ulkopoliittinen yhteistyö alkoi 1970-luvulla ja virallistettiin Euroopan yhtenäisasiikirjalla vuonna 1987 jäsenvaltioiden väliseksi konsultaatiomekanismiksi ulkopoliitikassa. Katso lisää: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_en.htm

Vuoden 2003 joulukuun Eurooppa-neuvostossa EU:n jäsenvaltioiden johtajat esittivät ulkoministerien tutkivan seuraavassa kokouksessaan Kiinan asevientikieltoon liittyviä kysymyksiä.⁹ Arvioiden mukaan periaatepäätös asevientikiellon poistamisesta olisi tehty jo tässä kokouksessa, ja seuraavien kokousten agendalle jätetty käytännön seikat päätöksen aikataulusta ja ehdoista (Anthony 2005, 9). Erityisesti Ranska ja Saksa argumentoivat kiellon poistamisen puolesta. Joulukuussa 2003 Saksan liittokansleri Gerhard Schröder ilmoitti Saksan olevan asevientikiellon poistamisen kannalla. Vuoden 2003 loppuun mennessä myös Italian ja Espanjan pääministerit olivat liittyneet asevientikiellon poistamista kannattavien joukkoon. (Casarini 2009, 124.) Tammikuussa 2004 myös Kreikka ja Itävalta ottivat myönteisen kannan kiellon kumoamiselle (Brown 2011, 31). Ranskan presidentti Jacques Chirac sanoi Kiinan presidentin Hu Jintaon vierailun yhteydessä tammikuussa 2004, että asevientikielto ei enää vastaa nykypäivän todellisuutta ja olisi poistettava. (SIPRI 2005, 438–439). Asevientikiellosta käytiin ensimmäinen keskustelu yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston kokouksessa 26.1.2004, jossa asian valmistelu siirrettiin COREPER:lle ja COPS:lle.¹⁰ Iso-Britannia, Suomi ja Alankomaat liittyivät kiellon kumoamisen kannattajiin kevään 2004 aikana. Suomen kanta oli eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asialistalla 2.4.2002.¹¹ Ruotsin ja Tanskan tilanne oli ongelmallinen, sillä ne eivät halunneet rikkoa EU:n konsensusta asiasta, mutta niiden kansalliset parlamentit vastustivat kiellon poistamista (Casarini 2009, 124). Kun Ranskan ulkoministeri Villepin otti asevientikiellon esiin EU:n ulkoministerikokouksessa helmikuussa 2004 ja ehdotti siitä luopumista huhtikuussa 2004, muiden jäsenvaltioiden raportoitiin olevan valmiita arvioimaan kieltoa uudestaan, mutta ei asettamaan aikataulua (Anthony 2005, 11). Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostossa 26–27.4.2004 todettiin, että asevientikielto on asetettu poikkeustilassa, ja sitä tulisi muokata vastaamaan EU:n ja Kiinan syveneviä suhteita. Neuvosto totesi, että erityisesti ihmisoikeustilanteesta ja aseviennin käytännösäännöistä on käytävä lisää keskustelua ja palautti kysymyksen alemmille valmistelutasoille.¹² Ranska ja Iso-Britannia pitivät Kiinan kanssa kesällä 2004 yhteisiä sotaharjoituksia, joiden tarkoituksena oli paitsi tiiviin turvallisuusyhteistyön vahvistaminen, myös uusimman kaluston ja teknologian esittely. YUTP:n korkean edustajan edustaja matkusti Yhdysvaltoihin, Japaniin, Australiaan ja muihin asiasta huolestuneisiin Aasian valtioihin selittämään, miksi EU harkitsi asevientikiellon poistamista. (Casarini 2009, 124–126.) Joulukuun 2004 Eurooppa-neuvoston julkilausumassa EU-jäsenvaltioiden johtajat ilmoittivat yhteisestä poliittisesta tahdosta jatkaa työtä asevientikiellon poistamiseksi. Lausumassa alleviivataan, että asevientit EU:sta Kiinaan ei tulisi kasvamaan määrällisesti tai laadullisesti sekä muistutetaan EU:n aseviennin käytännösääntöjen ihmisoikeuksia,

⁹ Presidency Conclusions, European Council DOC/03/5, 12 Dec. 2003

¹⁰ 2559th Council meeting – External relations -Brussels, 26 January 2004

¹¹ Ulkoasiainvaliokunta, 17/2004, § 6

¹² 2577th Council meeting – External relations - Luxembourg, 26 and 27 April 2004

alueen vakautta ja liittolaisten turvallisuutta koskevien kriteerien tärkeydestä. Neuvosto painotti myös, että EU:n tulisi hyväksyä uudistetut aseviennin käytännesäännöt sekä asevientä embargo-listalta poistettuihin maihin säätelevän ”työkalupakin” käyttöönotto. Neuvosto kehottaa seuraavaa puheenjohtajamaata käymään työhön valmistelutoimien loppuunsaattamiseksi.¹³

Asevientikiellon poistamisen kannattajat olivat sitä mieltä, että kiellon poistamisen päätarkoitus oli toimia poliittisena signaalina, jolla saataisiin Kiina dialogiin EU:n kanssa. Samalla poistettaisiin vanhentunutta ainesta EY:n ajoilta ja vaihdettaisiin Kiinaan kohdistuvaa asekauppaa rajoittavaksi asetukseksi vuonna 1998 voimaan tulleet aseviennin käytännesäännöt¹⁴ (SIPRI 2005, 439). Käytännesääntöjen uudistamistyö oli debatin aikaan käynnissä, ja uudistettujen käytännesääntöjen uskottiin toimivan parempana kontrolli-instrumenttina kuin asevientikiellon (Grimmett & Papademetriou 2005, 9). Joukko EU-valtioita, etunenässä Ruotsi ja Tanska, olivat sitä mieltä, ettei Kiinan ihmisoikeustilanne ollut osoittanut riittäviä positiivisia merkkejä asevientikiellon poistamiselle. Myös Saksan parlamentti, ml. enemmistö Schröderin sosiaalidemokraateista sekä lähes kaikki ulkoministeri Fischerin vihreistä, esitti lokakuun 2003 lopussa vastalauseensa Schröderin aikeelle tukea asevientikiellon poistamista. Euroopan parlamentti äänesti suurella enemmistöllä kannanoton puolesta, joka tuomitsi ministerineuvoston aikeet poistaa asevientikiello Kiinaan. (SIPRI 2005, 439.) Parlamentti yhdisti asevientikiellon ihmisoikeustilanteeseen ja Kiinan Taiwanin kohdistamaan uhkaan.¹⁵ Kiellon poistamisen vastustajat halusivat Kiinalta jotain myönnytyksiä, jos EU poistaisi asevientikiellon. Vaikka EU ei virallisesti vaatinutkaan Kiinalta mitään ehtoja vastineeksi asevientikiellon poistamisesta, esillä oli mm. Kiinan vuonna 1998 allekirjoittaman YK:n ihmisoikeussopimuksen kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan asiakirjan ratifiointi, Tiananmenin tapahtumien johdosta yhä vangittuna olevien noin 2000 henkilön vapauttaminen, työleirien lopettaminen sekä Kiinan ihmisoikeustilanteen yleinen parantaminen. (Berkofsky 2006, 110.) Arvioiden mukaan konsensuksen saaminen asevientikiellon poistamiselle olisi epätodennäköistä, jollei Kiinan ihmisoikeustilanteessa tapahtuisi positiivisia muutoksia. EU:ssa oli yksimielisyys siitä, että asevientikiellon tarkastelua on jatkettava, mutta ajankohta kiellon purkamiselle ei ole oikea. (House of Lords 2010, 44.)

2.2.1. Yhdysvaltain vastustus

Yhdysvallat vastusti voimakkaasti asevientikiellon poistamista. Grimmet ja Papademetriou (2005,

¹³ Council of the European Union, 16/17 December 2004, Presidency Conclusions. 16238/1/04 REV 1, p.19.

¹⁴ EU:n aseviennin käytännesääntöjen sisältöä ja linkittymistä asevientikieltodebattiin käydään läpi analyysin yhteydessä luvussa 4.

¹⁵ European Parliament Resolution on Removal of the EU embargo on arms sales to China (P5_TA(2003)0599)

9-10) tiivistävät Yhdysvaltain kongressille laatimassaan raportissa Yhdysvaltain vastustuksen kolmeen huolenaiheeseen: Kiina saisi EU:sta modernia aseteknologiaa armeijansa uudistamiseen; Kiinan aseellinen ylivoimaisuus Taiwanin salmella kasvaisi; Kiina ei ole tehnyt merkittäviä parannuksia omien kansalaistensa ihmisoikeustilanteeseen. SIPRI:n tulkinnan mukaan Yhdysvaltojen vastustus ei johtunut niinkään vuoden 1989 tapahtumista vaan halusta estää Kiinan pääsy eurooppalaiseen aseteknologiaan. Yhdysvallat ei toivo Kiinan pystyvän nopeasti parantamaan sotilaallista suorituskykyään eurooppalaisella teknologialla eikä halua Kiinan pääsevän eroon vanhentuneeseen venäläiseen teknologiaan nojaavasta armeijastaan. Yhdysvaltojen vahva läsnäolo Tyynellä valtamerellä vaikuttaa siihen, ettei Yhdysvallat halua nähdä vahvistuvan Kiinan ajavan aluetta epätasapainoon. (SIPRI 2005, 442.) Yhdysvalloilla on Kiinaa koskeva asevientikielto, josta vuonna 1990 tehtiin yleinen laki ja jonka sisältö perustuu Yhdysvaltain asevientilainsäädännössä käytettyyn asetarvikelistaan ja presidentin oikeuksiin kontrolloida asevientä. Yhdysvaltojen asevientikiellon pitävyydestä on ristiriitaista tietoa: Vuonna 1998 Yhdysvaltojen raportoitiin vieneen Kiinaan enemmän aseita kuin EU-valtioiden. SIPRI:n tutkimusten, jotka noteeraavat vain isot asekaupat, mukaan Yhdysvallat olisi vienyt Kiinaan 1999–2003 aseita 31 miljoonan dollarin arvosta, eli verrattain vähän. (Barysch et al. 2005, 62.) Kuitenkaan esimerkiksi YK:n asekauppaa tilastoivat sivut eivät näytä Yhdysvaltojen ja Kiinan välille mitään kauppaa, eivät tosin myöskään EU:n ja Kiinan. Yhdysvaltain kannan mukaan EU:n ja Yhdysvaltain asevientikiellot tukevat toisiaan, ne muodostettiin samasta syystä, eikä niitä pitäisi toista konsultoimatta poistaa (Stohl 2006, BBC 18.4.2005). Yhdysvallat on myös painostanut Israelia lopettamaan asekaupan Kiinan kanssa. (Pomper 2005)

Aihe oli hyvin herkkä Yhdysvalloille, ja joidenkin arvioiden mukaan EU:n päätös poistaa asevientikielto olisi voinut johtaa NATO:n hajoamiseen (SIPRI 2005, 441). Presidentti Bushin hallinto painosti EU:a varoittaen, että asevientikiellon poisto vaikeuttaisi vakavasti Yhdysvaltojen ja EU-jäsenvaltioiden puolustusyhteistyötä. Yhdysvallat pelkäsi myös EU-teknologian päätyvän Kiinasta kolmansille osapuolille ja terroristeille. Kummatkin Yhdysvaltojen kongressin kamarit tuomitsivat EU:n aiheet poistaa asevientikielto ja tekivät lakialoitteita, jotka tuomitsivat EU:n aiheet ristiriitaisiksi Yhdysvaltain turvallisuusintressien kanssa ja olisivat kieltäneet Kiinan kanssa asekauppaa käyvien tahojen yhteistyön Yhdysvaltain puolustusteollisuuden kanssa. (Griffin & Pantucci 2007 165, Stumbaum 2007, 70.) Myös Yhdysvaltain liittolaiset Itä-Aasiassa ilmaisivat huolensa EU:n suunnitelmista poistaa asevientikielto. Japanin ja Taiwanin ulkoministerit julkaisivat kannanottonsa, joissa he painottivat asevientikiellon sotilaallisia ja strategisia vaikutuksia ja kiinnittivät huomiota Kiinan aggressiiviseen sotilasmenojen kasvuun. (Casarini 2009, 136–137.)

EU:n argumentti asevientikiellon korvaamisesta uudistetuilla käytännesäännöillä ei vakuuttanut

Yhdysvaltoja. Yhdysvallat ei luottanut EU:n asevientiregiimin pitävyyteen korostaen sitä, että EU-valtiot noudattivat käytännesääntöjä vaihtelevasti (Casarini 2009, 127). Presidentti Bush totesi Euroopan vierailunsa yhteydessä helmikuussa 2005, että eurooppalaiset valtionpäämiehet olivat ehdottaneet Yhdysvaltain huolet huomioonottavan protokollan kirjoittamista ja olivat informoineet häntä EU:n suunnitelmista vahventaa käytännesääntöjä, mutta EU:n pitäisi vielä pystyä “myymään nämä ehdotukset Yhdysvaltain kongressille”¹⁶ (Grimmett & Papademetriou 2005, 11). Asevientikiellon ympärillä käytyä debattia on kutsuttu väärinymmärrysten sumaksi, jossa julkisuuteen on annettu varmalta vaikuttavia päätöksiä, joita ei ole mietitty loppuun asti tai konsultoitu kaikkia osapuolia (Anthony, 2005, 9-10). Jotkut tutkijat esittävät, että Yhdysvalloissa asevientikiellon ympärillä käytyä keskustelua ei ymmärretty oikein ja oletettiin EU-valtioiden avaavan asehanat Kiinaan. EU ehdotti Bushin hallinnolle, että EU ja Yhdysvallat sopisivat sensitiivisten tuotteiden listasta, joiden kauppaa Kiinaan rajoitettaisiin, mutta Bush käski virkamiestensä lopettaa listan valmistelu, sillä se helpottaisi EU:n päätöstä purkaa asevientikielto. (Grant & Barysch 2008, 64.) On esitetty, että Yhdysvaltain yleinen mielipide oli, että asevientikieltoa ei tulisi poistaa missään olosuhteissa, eivätkä asevientikiellon poistamisen ehdot, aikataulu tai EU:n asevientilainsäädännön tehostaminen olisi vaikuttaneet Yhdysvaltain kantaan. Kommunikaatio Brysselin ja Washingtonin välillä ei toiminut, eikä asevientikysymystä alustettu kunnolla. (House of Lords 2010, 43.)

Debatin kuoliniskuksi muodostui Kiinan kansankongressin maaliskuussa 2005 hyväksymä Anti-Secession laki, joka oikeuttaa PLA:n ryhtymään sotilaallisiin vastatoimiin, jos Taiwan päättää julistaa itsenäisyyden (China Daily 14.3.2005). ASL:n julkaiseminen sattui samaan aikaan, kun asevientikiellon poistamista tarkasteltiin EU:ssa ja EU:n ministerineuvoston delegaatio oli Washingtonissa selittämässä EU:n näkökantoja asiassa. Yhdysvaltain ulkoministeri Rice sanoi välittömästi ASL:n julkaisemisen jälkeen, että asevientikiellon poisto vaikuttaisi Itä-Aasian sotilaalliseen tasapainoon, jonka ylläpitämisessä Yhdysvalloilla oli vahvoja turvallisuusintressejä. Huhtikuussa 2005 Yhdysvaltain apulaisulkoministeri Zoellick kehotti globaaliksi toimijaksi kasvanutta EU:a harkitsemaan tarkasti lähettämäänsä signaaleja ja kysyi EU:n päättäjiltä, miksi Eurooppa haluaisi lähettää Kiinalle tämän symbolisen viestin juuri nyt. (Casarini 2005, 138.)

2.2.2. Päätöstä purkaa asevientikielto ei syntynyt

Kirjallisuudessa esitellään vaihtuvia arvioita siitä, oliko asevientikiellon poistopäätöksen aikaansaanti EU:ssa koskaan lähellä. Iso-Britannian parlamentin ylähuoneen raportissa esitetään,

¹⁶ “sell it to the United States Congress”

että EU ei ikinä päässyt tilanteeseen, jossa Yhdysvallat olisi voinut sitä painostaa, toisin sanoen päätös poistaa aseidenvientikielto ei ikinä ollut EU:n sisällä kovin lähellä (House of Lords 2010, 44). Barsych et al (2005, 61) ja Scott (2011, 23) arvioivat haastatteluihin perustuen, että joulukuuhun 2004 mennessä EU:ssa olisi syntynyt konsensus siitä, että asevientikielto halutaan purkaa vuoden 2005 aikana. Asevientikielto haluttiin purkaa kesäkuuhun 2005 mennessä, sillä heinäkuussa 2005 ministerineuvoston puheenjohtajana aloittanut Iso-Britannia ei halunnut hoitaa kiistanalaiseksi muuttunutta asevientikieltoasiaa omalla puheenjohtajuuskaudellaan. Erimielisyys EU:ssa kasvoi jo maaliskuussa 2005 niin suureksi, ettei asevientikiellon purkaminen tullut kyseeseen. (Barysch et al 2005, 65.) Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan julkilausumassa kesäkuussa 2005 todetaan EU:n päättäneen jatkaa strategisen kumppanuuden kehittämistä Kiinan kanssa, tiivistäen vuoropuhelua kaikilla politiikan osa-alueilla. Lausuman mukaan Eurooppa-neuvosto iloitsee edistymisestä aseviennin käytäntöjen uudistamistyössä ja asevientikiellosta vapautettujen kohteiden asevientä säätelevän työkalupakin kehittämisessä. Eurooppa-neuvosto päättää julkilausumassaan myös aloittaa strategisen dialogin Aasiasta Yhdysvaltojen ja Japanin kanssa. Asevientikiellosta ei julkilausumassa ole varsinaista mainintaa.¹⁷ Euroopan komission vuoden 2006 kommunikossa EU-Kiina-suhteista todetaan, että työtä asevientikiellon poistamiseksi jatketaan, mutta myös Kiinan panosta tarvitaan. Komissio odottaa Kiinalta parannusta ihmisoikeustilanteeseen, työtä Taiwanin suhteiden parantamiseksi sekä läpinäkyvyyttä sotilasmenoihin. (European Commission 2006, 19)

Asevientikiellosta luopumisen vastustajilla oli monia motiiveja ja erilaisia painotuksia politiikassaan. Jotkut olivat huolissaan kaupallisista, puolustukseen ja teknologiaan liittyvistä ja poliittisista seurauksista Yhdysvallat-suhteessaan, toiset painottivat huolta Kiinan ihmisoikeustilanteesta, toiset asettivat etusijalle aseviennin käytäntöjen vahvistamisen (Anthony 2005, 18). Kiinan Anti-Secession lakia on kirjallisuudessa kuvattu onnenpotkuksi, pelastavaksi enkeliksi, jonka varjolla EU saattoi pelastaa kasvonsa ajaututtuaan umpikujaan asevientikieltopäätöksen kanssa (esim. Griffin & Pantucci 2007, 161). Euroopan parlamentti ja useat kansalliset parlamentit vastustivat myös voimakkaasti asevientikiellon poistamista. Vasta virkaansa astunut Euroopan komissio oli edeltäjänsä myönteisempi Yhdysvaltojen suhteen, samoin 1.5.2004 unioniin liittyneet Keski- ja Itä-Euroopan NATO-valtiot. (Casarini 2009, 138.)

Francois Godementin mukaan Kiina oli hyvin pettynyt Euroopan unionin kyvyttömyyteen päästä sopimukseen asevientikiellon poistamisesta ja koki EU:n olevan epäluotettava ja epäyhtenäinen kumppani, joka ei pysty pitämään lupauksiaan. Asevientikieltokeskustelun laittaminen jäihin nähdään käännekohtana EU-Kiina-suhteissa, kun Kiina ymmärsi, ettei EU:sta tulisi sen toivomaa vastapainoa Yhdysvalloille, vaan että unioni seuraisi päätöksissään Yhdysvaltain kantaa. Iso-

¹⁷ Presidency conclusions - Brussels, 16 and 17 June 2005 s.19

Britannian parlamentin ylähuoneen raportin mukaan Kiina koki menettäneensä kasvonsa asevientikysymyksessä, koska se oli luottanut eurooppalaiseen diplomatiaan ja uskonut EU:n poistavan asevientikiellon. Kiina koki EU-päätöksen johtuneen Yhdysvaltojen painostuksesta, vaikka osansa päätöksessä oli myös eurooppalaisten parlamenttien ja yleisen mielipiteen Kiinan ihmisoikeustilannetta kritisoivalla kannalla. EU oli Yhdysvaltojen heikko partneri, eikä Kiinan vahva yhteistyökumppani, kuten Kiina olisi toivonut. Asevientikieltodebatti ja politiikan suunnan muutos veivät EU:n uskottavuutta. (House of Lords 2010, 42–44.)

Asevientikiellon poistaminen on ollut esillä EU-tasolla tasaisin väliajoin. Espanja otti asian esiin puheenjohtajuuskaudellaan 2010, mutta ei saanut hankkeelle vastakaikua. Vuosina 2003–2005 aktiivisesti asevientikiellon poistamista ajanut Ranska ei tukenut Espanjan aloitetta. Myös Euroopan parlamentti ilmaisi kielteisen kantansa asevientikiellon poistamiseen. (Cendrowicz 10.2.2010.) Kiinalaisen ihmisoikeusaktivistin Liu Xiaobon Nobelin rauhanpalkinto vuonna 2010 laittoi EU:n ja Kiinan puheet ihmisoikeusasioista ja Kiinalta vaadittavista myönnytyksistä syvempään jähän (Gupta 2010). Vuoden 2011 alussa asevientikiellon poistamisesta käytiin epävirallisia keskusteluja, kun EU ja Kiina neuvottelivat Kiinan tuesta Euroopan velkaantuneille talouksille. EU-lähteet kuitenkin kieltävät, että EU olisi ehdottanut Kiinalle mitään vastalahjaa tuesta velkakriisissä. (Defencetalk 3.1.2011.) Yhdysvallat on Barack Obaman hallintokaudella harkinnut asevientikiellonsa höllentämistä ja C-130 joukkojenkuljetuskoneiden Kiinalle myymistä (China Daily 11.10.2010, CNS News 13.10.2010). Asevientikieltodebatti ei enää käy kuumana viilenneissä EU-Kiina-suhteissa. Euobserverin lähde huomauttaa, että Kiina on jo luopunut asevientikiellon esiin ottamisesta jokaisessa tilaisuudessa ja keskittyy korkeamman teknologian, kuten ilmailuteknologian kauppojen tekemiseen EU-valtioiden kanssa. (Rettman 5.1.2011)

2.3. EU-Kiina-suhteet – aikaisempi tutkimus

EU-Kiina-suhteet on suosittu aihe EU:n ulkopoliittista roolia ja politiikantekoa arvioivassa kirjallisuudessa. Perussävyltään tämä tutkimusala pitää vahvaa EU:a ja valtiomaista YUTP:aa toivottuina, joskin harvoin perusteltuina tavoitteina. Ongelmanasettelu tutkimuksessa on tyypillisesti sama kuin usein EU:n ulkopoliitiikkaa käsittelevässä kirjallisuudessa: jäsenvaltioiden kansalliset politiikat ajavat yhteisen EU-linjan ohi, eikä EU ole yhtä vahva toimija kuin mitä se voisi/tulisi olla. Tähän genreen lukeutuvat eurooppalaisten think tankien EU-Kiina-julkaisut, jotka vahvemman EU:n lisäksi esittävät konkreettisia muutoksia eurooppalaiseen politiikkaan. (esim. Barysch et al. 2005, Grant & Barysch 2008, Fox & Godement 2009) Grant ja Barysch kuitenkin perustelevat EU-valtioiden itsenäisestä Kiina-politiikasta olevan näkyvyyden kautta hyötyä myös

unionille, joka kärsii ammattitaitoisten pitkän linjan Kiina-osaajien ja osastojen välisen koordinaation puutteesta (Grant & Barysch 2008, 24). Toisaalta EU:n yhteisen linjan puuttumisen myöntävä kirjallisuus keskittyy suurten jäsenmaiden Kiina-politiikkaan EU-linjaa määrittävinä osatekijöinä (esim. Casarini 2009, Stumbaum 2007,). Pienten EU-jäsenvaltioiden näkökulmasta EU:n Kiina-politiikkaa ei ole tutkittu, ja tämä tutkimus tähtääkin pienen valtion aseman määrittämiseen EU:n yhteisen Kiina-politiikan rakenteessa.

EU-politiikan visiottomuutta ja hampaattomuutta kritisoidaan useassa teoksessa. Berkofsky kritisoi Pekingin pakottavan EU:n luopumaan ihmisoikeuksien ajamisesta, vaikka niiden tulisi olla YUTP:n keskiössä. Globaalin ulkopoliittisen toimijan, jona EU itseään pitää, ei tulisi olla niin pidättyväinen. (Berkofsky 2006, 110.) John Fox ja Francois Godement nimittävät EU:n Kiina-politiikkaa puuhasteluksi ilman vaatimuksia¹⁸. EU antaa Kiinalle ilmaiseksi pääsyn taloudellisiin ja muihin yhteistyön hyötyihin, ajatellen, että jo yhteistyö Kiinan kanssa on arvokasta ja muuttaa Kiinan toimintamalleja, eikä vaadi mitään vastapalveluksia. (Fox & Godement 2009, 2.) Demokratia ja ihmisoikeudet eivät ole EU:n Kiina-politiikan agendalla. EU olettaa, että kun se tukee Kiinan talouden liberalisaatiota, reformit leviäisivät automaattisesti myös uudistuksiksi poliittisessa järjestelmässä, ja välttelee painostusta poliittisten arvojen muuttamiseksi Kiinassa. (Mattlin 2012, 187.) Mikael Mattlin vertaa EU:n Kiina-politiikkaa klassiseen vangin dilemmaan: EU:n jaettuja arvojaan yhtenä linjana myös käytännön politiikassa puolustaen EU-valtiot saavuttaisivat kollektiivista etua; kilpailevat kaupalliset intressit kuitenkin houkuttavat jäsenvaltioita pelaamaan omaan pussiinsa, jättäen muut huolehtimaan jaettujen arvojen edistämisestä. (Mattlin 2010, 18) Myös EU:n ja Kiinan erilaisia näkemyksiä maailmanpolitiikasta on sivuttu. Berkofsky kyseenalaistaa keskinäisen yhteisymmärryksen ja multilateralismin EU-Kiina-suhteiden pohjana: multilateralismiin ja suveriniteetin jakamiseen perustuva EU kokee myös maailmanpolitiikan multilateraalina toimintana, mutta omasta suvereeniudestaan kiinni pitävälle ja reaalipoliittista ajattelua harjoittavalle Kiinalle maailmanpolitiikka on enemmän multipolaarisuutta ja kansainvälinen yhteistyö bilateraalia. (Berkofsky 2006, 111–112.)

Strategisen kumppanuuden synnystä vuonna 2003 EU-Kiina-tutkimus sai uutta pontta ja lukuisia artikkeleita, teoksia ja ajatuspajoista syntyneitä kirjoja julkaistiin (Casarini 2009, 5). Lämpenevää EU-Kiina-suhdetta kuvattiin mm. avioliitoksi, kuherruskuukaudeksi ja ”nousevaksi akseliksi”¹⁹ (esim. Casarini 2009, Shambaugh 2004, 2007). Maailmanpoliittinen tilanne ja ”vanhan Euroopan” vastustus Irakin sodalle avasivat EU:lle ja Kiinalle tilaisuuden syventää teknologis-poliittista yhteistyötään Yhdysvaltain dominoimassa avaruus- ja sotilasteknologiassa ja osoittaa mieltään

¹⁸ unconditional engagement

¹⁹ the emerging axis

Yhdysvaltain unilateraalia maailmanpoliittista käytöstä vastaan (Casarini 2009, 91). Vuosia 2003–2005 kuvataan ainoaksi lähihistorian aikajaksoksi, kun Eurooppa, ja etenkin mantereen suuret valtiot, yrittivät haastaa perinteistä transatlanttista allianssia. Nicola Casarini lähestyy policy-voittoista EU-Kiina tutkimusta poikkeuksellisesti kv politiikan paradigmojen kautta nimeten EU:n ja Kiinan strategisen kumppanuuden strukturaalisen realismin termein hegemonin vastaiseksi tasapainottamiseksi pehmeillä keinoilla²⁰(Casarini 2009, 10–11).

EU-Kiina suhdetta ja Yhdysvaltojen roolia siinä on pohdittu useassa teoksessa. Termi ”uusi strateginen kolmio”²¹ kuvaa kolmikön merkityksen kasvua maailmanpolitiikassa. (Shambaugh 2005, Griffin & Pantucci, 2007) David Shambaughn mukaan kyseessä ei ole kylmän sodan Washington-Moskova-Peking-suhdetta muistuttava nollasummapeli, vaan kolmen maailmanpoliittisesti merkittävän tekijän positiivinen yhteys, joka tarjoaa kaikille osapuolilleen mahdollisuuksia ja joitain jaettuja intressejä, kuten ydinaseiden leviämisen estäminen ja maailmankaupan vapauttaminen. Shambaugh huomauttaa, että Washington-Brysseli-Peking-suhteessa kaksi osapuolta ei ole yhtä vastaan, vaan kolmen suhde on vuorovaikutteinen ja vähemmän stabiili kuin kylmän sodan asetelmat. (Shambaugh 2005, 21.) Yhdysvaltalainen kirjallisuus EU-Kiina-Yhdysvallat-suhteista heijastelee Yhdysvaltain intressejä ja penää EU:ta parempaa perehtymistä Itä-Aasian turvallisuustilanteeseen ja kriittisempää suhtautumista Kiinan kehitykseen (esim. Griffin & Pantucci 2007, 166). Yhdysvaltojen roolin huomioiva kirjallisuus kritisoi EU:n politiikkaa strategian puutteesta. Kauppasuhteet ja taloudellinen keskinäisriippuvuus nähdään EU:n Kiina-politiikan selkeiksi moottoreiksi. Suhteiden strategista ulottuvuutta kuvataan sekavaksi: kuten Galileo ja debatti asevientikiellosta osoittivat, EU ei riittävästi harkitse siirtojensa strategista vaikutusta kansainväliseen yhteisöön. Toisin kuin Yhdysvallat, joka Kiina-politiikassaan arvioi ennen kaikkea Kiinan kasvun seurauksia ulkoisesti ja uhkanäkökulmasta, EU keskittyy politiikallaan ja kehitysyhteistyöllään Kiinan sisäiseen kehitykseen, tukien Kiinan positiivista kehitystä ja yrittäen ”kouluttaa” sitä kansainvälisen yhteisön jäseneksi. EU on Kiinan suhteen optimistinen: Kiinan talous modernisoituu, yhteiskunnalliset vapaudet lisääntyvät, köyhyydessä elävien määrä pienenee ja ympäristöstä on alettu välittämään. EU pitää Kiinaa status quo-valtana, jonka huomio keskittyy lähitulevaisuudessa sisäisiin haasteisiin, kun taas Yhdysvalloissa uskotaan, että vauhdilla kasvava Kiina alkaa esittää aggressiivisempaa roolia lähialueillaan. (Barysch et al. 2005, 67–68.) Korulauseiden ja kuherruskuukauden jälkeen on Shambaughn mukaan EU-Kiina-suhteissa ryhdyttävä avioliiton arkeen, luovuttava kuvitelmista muuttaa toista radikaalisti ja löydettävä yhteisiä pitkäaikaisia hankkeita (Shambaugh 2007, 311, 315.) May-Britt Stumbaum

²⁰ soft balancing

²¹ new strategic triangle

kritisoi EU:n Kiina-politiikkaa epäkoherenttiudesta ja kyvyttömyydestä strategiaan ihmisoikeuksien mantran toistelua lukuun ottamatta. Hän kuvaa EU:n Kiina-politiikkaa priimaesimerkiksi EU:n ulkosuhteiden toimimattomuudesta ja yhtenäisyyden puutteesta, mikä on saanut sekä Kiinan että Yhdysvallat pettymään unionin toimintaan. (Stumbaum 2007, 57, 70.) Antonio Tanca penää EU:ta ottamaan huomioon Kiinan taloudellisen, poliittisen ja sotilaallisen kehityksen ja pitämään huolta siitä, etteivät sen siirrot tee hallaa alueen vakaudelle (Tanca 2006, 117). Nicola Casarinin mukaan post-moderni siviilivalta EU törmäsi Itä-Aasiassa hobbeslaisen nolla-summapelin säännöillä toimivaan alueelliseen järjestelmään. Kaupallisten intressiensä ja omien normiensä ajamiseen keskittynyt EU yllättyi turvallisuuspolitiikan - asevientikiellon ja satelliipaikanninjärjestelmä Galileon - aiheuttamasta konfliktista Yhdysvaltojen ja sen Aasian liittolaisten kanssa. (Casarini 2009, 145.)

2.4. Asevientikieltodebatti tutkimuksen näkökulmasta

Debatti asevientikiellon ympärillä on saanut runsaasti huomiota ja nostettu keskeiseksi syyksi EU:n ja Kiinan kuherruskuukauden loppumiseen. Kuukausien hämmennyksen, huonon kommunikaation ja kiistelyn jälkeen maton alle lakaistua asevientikieltodebattia on kuvattu erinomaiseksi esimerkiksi klassisesta ”älä tee näin”-tapauksesta, joita pitäisi opettaa diplomaattikouluissa (Fox & Godement 2009, 28). Michael Yahudan mukaan debatti asevientikiellosta paljasti ruusuina edenneen EU-Kiina-yhteistyön rajat, teki selväksi EU:n kyvyttömyyden koherenttiin ulkopoliittiseen käytökseen ja toi julki erot EU:n ja Kiinan suhteessa Yhdysvaltojen globaaliin rooliin. Kiina toivoo EU:sta yhtä maailmanpolitiikan napaa, vastavoimaa Yhdysvalloille, mutta vaikka Ranska, Saksa ja suuri osa EU:n koneistoa jakoivat tämän näkemyksen EU:n itsenäisestä roolista maailmanpolitiikassa, asevientikiellon poistamista vastustaneiden argumenteissa kulminoituivat EU:n YUTP:n ongelmat. Iso-Britannia ja muutama muu jäsenvaltio eivät halunneet poistaa asevientikieltoa, koska ne eivät Yahudan mukaan halunneet nähdä EU:ta itsenäisenä ja yhtenäisenä entiteettinä moninapaisessa maailmassa. Ruotsi, Tanska ja Alankomaat taas vastustivat asevientikiellon poistamista Kiinan ihmisoikeustilanteen heikkoon kehitykseen vedoten, mikä heijastelee EU-jäsenvaltioiden erilaisia ulkopoliittisia intressejä. (Yahuda 2007, 28). Asevientintressejä tutkimuksessa käsitellään ohimennen. Kiinan kasvavat markkinat todetaan houkuttaviksi, toisaalta Venäjän rooli Kiinan sotavarustajana tunnustetaan haastavaksi kilpailuasetelmaksi kalliimmalle eurooppalaiselle sotatarviketuotannolle. Asevientikiellon poistamisen on kuvattu tähänne Euroopan puolustusteollisuuden aseman pönkittämiseen Yhdysvaltain dominoimilla markkinoilla sekä Euroopan aseviejämaiden pääsyyn Kiinan vauhdilla kasvaville aseteknologiamarkkinoille, jotka pysyvät amerikkalaisten aseviejien ulottumattomissa Taiwanin strategisen erityisaseman vuoksi. (Casarini 2009, 13.) Toisaalta asevientä Kiinaan harjoitetaan

myös asevientikiellon ollessa voimassa, eikä ole yhteisymmärrystä siitä, miten kiellon poistaminen vaikuttaisi tilanteeseen. Brownin haastattelututkimuksen mukaan kieltoa pidettiin symbolisena EU-normien viestinä Kiinalle, ja sen purkaminen tulisi aseviennin lisääntymisen sijaan tulkita symbolisella tasolla, EU-johtajien haluna ilmaista EU:n uutta suhtautumistapaa Kiinaan (Brown 2011, 28). Myös Glen ja Murgo pitävät debattia symbolisena eikä asevientiin per se liittyvänä. Debatti korosti EU:n sisäistä jakolinjaa kiellon poistoa kannattaviin pragmatisteihin ja kiellon pitämistä ajaviin periaatteellisiin jäsenvaltioihin. (Glen & Murgo 2007, 338.)

Nicola Casarinin mukaan debatti asevientikiellosta on merkittävä, koska sen myötä ensimmäistä kertaa toisen maailmansodan jälkeen jokin eurooppalainen Kiinaan kohdistuva aloite on ollut vastakkainen Yhdysvaltojen kannan ja turvallisuusintressien kanssa. Asevientikieltodebatti paljasti merkittäviä eroja Yhdysvaltain ja EU:n tulkinnoissa Itä-Aasian turvallisuustilanteesta: ensimmäinen tekee töitä status quo-tilanteen säilyttämiseksi, jälkimmäinen katsoo aluetta etäältä ilman selkeää poliittista visiota sen tilanteesta ja uskoo asevientikiellon kumoamisella olevan vain symbolisia, ei alueen voimatasapainoa muuttavia vaikutuksia. (Casarini 2009, 139.) Yhdysvallat kiinnittää huomionsa Kiinan kasvavaan sotilaalliseen voimaan ja sen vaikutuksiin Yhdysvaltain kansallisiin turvallisuusintresseihin Itä-Aasiassa, EU keskittyy Kiinan sisäiseen kehitykseen ja sen rauhanomaiseen, yhteiskunnan avoimuutta painottavaan tukemiseen (Shambaugh 2005, 14). Asevientikieltodebatti sai Yhdysvallat kiinnostumaan EU:n ulkopoliittisesta roolista uudella tavalla: ilman asevientikieltodebattia Yhdysvallat tuskin olisi uhrannut kaikkea sitä aikaa ja energiaa keskustellakseen EU:n kanssa Itä-Aasian turvallisuudesta (Berkofsky 2006, 110–111.) Mikael Mattlinin mukaan asevientikieltodebatti paljastaa normatiivisena valtana pidetyn EU:n todellisen luonteen, etenkin suhteissa suurvaltoihin: pragmaattinen, realistinen ajattelu hallitsi kaikkia osapuolia. Kaupalliset intressit, ei asevientikiellon alkuperäisen syyn, heikon ihmisoikeustilanteen, parantuminen, saivat suuret EU-valtiot vaatimaan kiellon poistamista. Iso-Britannia oli hankalassa tilanteessa aseteollisuutensa lobbauksen ja Yhdysvaltain erikoisaseman välissä. Lopulta Yhdysvaltain vastustus ja uhat EU-Yhdysvallat-turvallisuusyhteistyölle ratkaisivat EU:n kannan. (Mattlin 2010, 13.)

David Shambaugh nimittää asevientikieltoa bilatereaalisuhteiden aikapommiksi, joka on jäänyt muhimaan ilman yhdenkään osapuolen optimismia sen ratkaisemiseksi ja jonka olemassaolo pahentaa suhteita (Shambaugh et al. 2007, 310). Useat aiheesta kirjoittaneet tutkijat tulkitsevat EU:n päätöksentekijöiden yllättyneen suuresti siitä voimakkaasta vastareaktiosta, jonka ehdotus poistaa asevientikielto synnytti Euroopan ulkopuolella (mm. Casarini 2009, 139, Stumbaum 2007, 70, Grant & Barysch 2008, 64). Kun EU päätti hyllyttää päätöksen asevientikiellosta ja ottaa huomioon Yhdysvaltojen ja sen Aasian liittolaisten näkemykset Kiinan noususta ja Itä-Aasian

turvallisuudesta, tämä nähtiin niiden voittona, jotka kannattivat Yhdysvaltojen johtoasemaa läntisen leirin maailmanpolitiikan määrittäjänä. EU:n empiminen oman roolinsa kanssa osoitti Yhdysvaltojen vaikutusvallan sen asioihin. (Casarini 2009, 142.)

Yhtä kaikki, asevientikieltoa käsittelevälle kirjallisuudelle on yhteistä se, että diplomaattiseksi selkkaukseksi paisuneessa debatissa oli vain häviäjiä. Muutamassa teoksessa selkkausta selittäväksi faktoriksi on nostettu toimijoiden erilainen maailmankuva ja uskomukset ulkopoliitiikan taustalla. Griffin ja Pantucci kuvaavat debattia erilaisten ajattelumallien törmäämiseksi. Euroopassa Yhdysvaltain, joka itsekin teki asekauppaa Kiinan kanssa, ankaraa kritiikkiä pidettiin vainoharhaisuutena ja tekopyhänä. Miksi Kiina lähtisi sotaan Taiwania, yhtä tärkeintä kauppakumppaniaan vastaan? Miksi Yhdysvallat tuntisi olonsa uhatuksi valtion toimesta, jonka sotilasmenot ovat neljänneksen sen omista? Eurooppalaiset eivät pitäneet Yhdysvaltain kritiikistä EU:n asevientilainsäädännölle, joka kehittyi koko ajan ja oli eurooppalaisten mielestä maailman kattavin kansainvälinen asevientiregiimi. Eurooppalaisten mielestä Yhdysvallat ei hyväksynyt mitään muita EU:n ehdottamia sääntöjä Kiina-suhteiden perustaksi kuin asevientikiellon, joka selvästi vuosi, pitämisen paikallaan. (Griffin & Pantucci 2007, 166.) Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisimman näkökulman asevientikieltodebattiin tarjoaa Scott Brownin artikkeli (Brown 2011), joka analysoi asevientikieltodebattia toimijoiden käsitysten ja uskomusten perusteella. Brown keskittyy erityisesti Ranskan ja Iso-Britannian kantojen kehitykseen debatissa ja perustelee kantojen eroa sillä, että toimijoiden käsitykset asevientikiellon turvallisuuspoliittisista, taloudellisista ja ihmisoikeuspoliittisista vaikutuksista olivat erilaisia, vaikka niiden kokema objektiivinen todellisuus on sama. Tämän tutkimuksen lähtökohta on sama kuin Brownin: toimijoiden subjektiiviset käsitykset ja uskomukset vaikuttavat päätöksentekoon.

3. TEORIA JA METODI – ULKOPOLITIIKAN ANALYYSI JA ANALYYTTINEN NARRATIIVI

Tässä luvussa määritellään tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Kansainvälisen politiikan suurten teoriadebattien ulkopuolelta valittu ulkopoliitiikan analyysi on omiaan tarkastelemaan kansainvälistä politiikkaa toimijan näkökulmasta. Ulkopoliitiikan analyysin laajasta ja monitieteellisestä teoriasuuntauksesta on tähän tutkimukseen valittu päätöksenteon eri vaiheita ja vaikutteita avaava byrokraattisen politiikan malli sekä päätöksentekijöiden valintoihin vaikuttavia uskomuksia ja mielikuvia analysoinnin apuväline poliittinen psykologia. Teoriafuusion esittelyn jälkeen siirrytään metodin avaamiseen. Haastattelututkimus aineistonkeruumenetelmänä sekä analyyttinen narratiivi

päätöksentekoprosessin rekonstruoinemiseksi toimivat tutkimuksen metodologisena pohjana. Lopuksi pohditaan lyhyesti tutkimuksen tieteenfilosofisia linjavetoja.

3.1. Ulkopoliitiikan analyysi – monialainen ja -tasoinen analyysi prosessista ja lopputuloksesta

Ulkopoliitiikan analyysi²² on toimijaan keskittyvä teoriaryhmä, joka pyrkii avaamaan ulkopoliitiikkaa ja ulkopoliittista käytöstä. FPA on keskitason teoria²³, eli sen päämääränä ei ole löytää yleistyksiä kaikkeen ulkopoliittiseen käytökseen, vaan se pyrkii määrittelemään ulkopoliitiikkaa tietyntilaisissa valtioissa tai määrittelemään ulkopoliittista käytöstä tietyissä tilanteissa, esim. kriisitilanteissa (Smith et al. 2008, 4). FPA pyrkii avaamaan toimijaan vaikuttaneita prosesseja ulkopoliitiikan taustalla ja tekemään yleistyksiä sitä kautta. FPA:lle sekä prosessi että lopputulos ovat tärkeitä. Toimijan ominaisuuksiin keskittyvän²⁴ teorian avulla voidaan kuvata ulkopoliitiikkaa ja sen eri kerroksia paremmin kuin yleisillä toimija-teorioilla (esim. peliteoria) sekä analysoida päätöksiin vaikuttavia tekijöitä ja ennustaa tulevaa strategiaa. (Hudson, 2008, 12.)

FPA:ta leimaa monitasoinen analyysi; selittävien variaabeleiden etsiminen niin mikro- kuin makrotasoilta. Laaja ja monitieteellinen tutkimusote on pyrkinyt yhdistämään eri tieteenaloja ulkopoliittisten prosessien avaamiseksi (Hudson, 2005, 2). Esimerkkejä FPA:n analyysitasoista ovat kognitiivisten prosessien tutkiminen, kulttuuristen ja kansallisten ominaisuuksien tutkiminen ulkopoliitiikan taustavaikuttajina, päätöksentekijän henkilökohtaisten ominaisuuksien tutkiminen, byrokraattisen päätöksentekoprosessin tutkiminen, kotimaan poliittisten ominaisuuksien sekä kansainvälisen rakennetason ominaisuuksien vaikutusten tutkiminen (Hudson 2008, 16). Valerie Hudsonin mukaan FPA:n anti kansainvälisten suhteiden tutkimukselle on erityisesti toimijan tuominen vahvemmin mukaan analyysiin. Toimija ei ole yhtenäinen valtio yhtenäisine mielipiteineen, vaan sen sisälle on katsottava ja löydettävä ulkopoliitiikkaan vaikuttavat intressiryhmät. Valtion käytöstä ei tarvitse yleistää liikaa luonnonlakeihin ja järjestelmään vedoten, vaan FPA:n avulla analyysiin saadaan syvyyttä. (Hudson 2005, 4.) Koska FPA-tutkimus on niin monialaista- ja tasoista, sen käyttö rajautuu yleensä tapaustutkimuksiin. Tutkimalla ulkopoliitiikkaa tapaustutkimustyyppisesti päästään tarkastelemaan useita variaabeleita, jotka vaikuttavat päätöksen syntymiseen. Ulkopoliitiikan muodostamisprosessiin tutustumalla huomataan, että jakoa ei voi tehdä

²² Ulkopoliitiikan analyysi, Foreign Policy Analysis. Käytän tutkielmassani lyhennettä FPA sen vakiintuneen aseman ja käytännöllisen pituuden vuoksi. M.O.

²³ Middle range theory

²⁴ Actor specific

toimija/rakenne-akselilla eikä sisäpolitiikka/kansainvälinen järjestelmä -akselilla, vaan että yksilöillä, kotimaan politiikalla sekä taloudellisilla, kulttuurilla, ja sosiaalisilla rakenteilla on merkitystä siihen, mitä päätetään. Kaikki valtiot eivät reagoi samalla tavalla järjestelmän rakenteen tuottamiin haasteisiin, esim. anarkiaan tai bipolaarisuuteen. (Lamy, 2008, 385.) Toimijakeskeinen teoria sopii tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksen ratkaisemiseksi hyvin, sillä pyrkimys on avata päätöksenteon vaikuttimia toimijanäkökulmasta. Rakenteelliset vaikuttimet tulevat esiin tutkimuksessa toimijoiden tulkintoina tilanteesta.

3.1.1. FPA:n ja IR:n eriytyminen – toinen debatti

Toimijaan keskittyvä FPA ja rakenteen kautta kansainvälisiä suhteita lähestyvä kansainväliset suhteet (IR) eriytyivät omiksi tutkimushaaroikseen niin kutsutun toisen debatin jälkeen 1950-luvulla. Yhteiskuntatieteiden tieteellinen/behavioralistinen orientoituminen sai aikaan sen, että tieteestä haluttiin tehdä ”tieteellisempää” ja positivistista, oletuksia piti pystyä todistamaan empiirisesti. Perinteinen, klassiseen realismiin pohjautuva traditionalistinen IR-koulukunta pyrki selittämään valtioiden käytöstä historiallisia prosesseja tulkitsemalla, yleiseen järjenkäyttöön ja oletuksiin ihmisluonnosta perustuen. Epistemologisen debatin toisella puolella FPA:n avain tieteellisyyteen oli behaviorismi, käytöksen analysointi. Käytöstä voitiin mitata, se tuotti havaittavaa faktaa, jolla voitiin testata teoriasta johdettuja hypoteeseja. FPA:n tavoite oli löytää säännönmukaisuuksia päätöksentekijöiden käytöksessä, verrata ja kategorisoida. Pystyäkseen suurempaan tieteellisyyteen oli tieteen rajattava analyysinsä tarkemmin, jätettävä tutkimuksen ulkopuolelle jotakin. FPA-linjan edustajat halusivat keskittyä toimijaan ja ulkopoliittikan kansallisiin lähteisiin, IR taas rakenteeseen. FPA etenee yksiköstä kokonaisuuteen, IR kokonaisuudesta yksikköön. (Kubalkova 2001, 15–18.)

Hudson (2005) jakaa historiallisen FPA tutkimuksen kolmeen osaan: ulkopoliittisen päätöksenteon tutkimiseen, vertailevaan ulkopoliittikan tutkimiseen sekä ulkopoliittisen päätöksenteon psykologisen ja sosiaalisen ympäristön tutkimiseen. FPA-behaviorismi ei ottanut agenttia huomioon sosiaalisena toimijana, se ei nähnyt ”näkömätöntä”, eli reflektioita, merkityksiä toiminnan taustalla, vaan pyrki objektiivisesti tarkkailemalla tekemään positivistista tiedettä päätöksentekijän subjektiivisista kokemuksista (Kubalkova 2001, 27). Analyysi päätöksentekijään vaikuttaneista faktoreista paisui kuitenkin niin, että tutkijat alkoivat epäillä objektiivisen päätöksen mahdollisuutta. FPA-analyysiin otettiin mukaan sosiaaliset ja psykologiset variaabelit, ja tutkimus muuttui subjektiivisuuden korostamiseksi, jättäen lähes huomiotta objektiivisten asioiden, eli rakenteen tutkimisen. Seuraava FPA-kehitys olivat peliteoria ja rationaalisen toiminnan malli, jossa tutkittiin toimijan käytöstä tilanteessa, jossa vastapuolen vaihtoehdot olivat selkeästi tiedossa. FPA-

analyysin kultakausi sijoittui 60–70-luvulle. FPA-tutkimus menetti 1980-luvulla merkitystään, kun vertaileva ulkopolitiikan tutkimus ei pystynytään tuottamaan odotettuja yleistyksiä ja tuloksia. Huomio keskittyi IR-tutkimukseen ja Kenneth Waltzin rakennerealismiin. Kuitenkin FPA-analyysi ulkopoliittisen päätöksenteon tutkimuksen sekä päätöksenteon psykologisten prosessien tutkimisen saralla kehittyi eteenpäin. (Smith et al. 2008, 4.) Kansainvälisten suhteiden niin kutsuttu neljäs debatti positivististen tieteen olemusta koskevien oletusten ja sosiaalisten ilmiöiden suhteesta saivat aikaan IR/FPA jakolinjan hälventymistä. Positivismi/post-positivismi debatin jälkeen FPA ja IR ovat alkaneet lähentyä toisiaan kriittisten, tai konstruktivististen tutkimusotteiden yleistyttyä ja käännettyä huomion takaisin toimijaan (ks. Smith et al. 2008; Kubalkova 2001).

FPA-kenttä on tieteenalana hajanainen, eivätkä erilaiset lähestymistavat juurikaan tee yhteistä tutkimusta. Hudson peräänkuuluttaa tieteellistä integraatiota, joka FPA:n alkuajoista lähtien oli tieteenhaaran pyrkimyksenä, mahdollisimman monipuolisia variaabeleita sisältävän analyysin mahdollistamiseksi ja teorian yleisen selittävyuden parantamiseksi. Integraatiolle on kuitenkin useita esteitä. FPA:n hyödyntämä tietomäärä on hyvin laaja ja erilaiset mitattavat aspektit vaikeasti yhdistettävissä. Luovaan ja dynaamiseen toimijaan keskittyvä teoria ei voi varautua analyysissaan kaikkeen, mitä toimija tekee eikä olla koko ajan läsnä. Suuri, monista variaabeleista koostuva teoria ei toimisi hyvin, jos joku tieto ei olisi tutkijalle saatavilla esim. sen salaisen luonteen takia. Hudson toivoo kuitenkin, että esteistä huolimatta FPA-tutkijat pyrkisivät rohkeasti integraatioon. Ulkopoliittisia päätöksiä tehdään joka päivä; päätöksiä, joiden aikaansaamiseksi yhdistellään erilaisia variaabeleita ja analyysin tasoja. Hudsonin mielestä tutkijoiden pitäisi pystyä samaan. (Hudson 2007, 165–168.) Tässä tutkimuksessa yhdistän kahta eri FPA-tutkimuksen haaraa, ulkopoliittisen päätöksenteon tutkimisen byrokratian kautta ja ulkopoliittisen päätöksenteon psykologisen ympäristön tutkimista; en muodostaakseni suurta teoriaa variaabeleineen vaan päästäkseni paremmin tapaustutkimukseni päätöstekoprosessin jäljille.

3.1.2. FPA-genren sijoittaminen IR-tutkimuksen kentälle

Ulkopolitiikan analyysi on kehittynyt kansainvälisten suhteiden tieteenalasta erillisenä, “vapaasti kelluvana”²⁵ kokonaisuutena. Sitä harvoin edes mainitaan kansainvälisten suhteiden tieteenalaa esittelevissä teoksissa. Erittelen seuraavassa erilaisia ulkopolitiikan analyysin sijoitteluita IR-tutkimuksen kentällä ja pohdin siten oman tutkimukseni lähtökohdat selväksi.

Jos FPA mainitaan, se liitetään useimmiten liberaalin teoriasuunnan yhteyteen, tai realistisen koulukunnan teorioihin, etenkin klassiseen realismiin, jonka rationaalisen toimijakuvan

²⁵ Free-floating enterprise, Houghton 2007, 24

täydennyspyrkimyksistä se on saanut alkunsa. Ulkopolitiikan analyysin empiriaan painottuva, sosiaalipsykologiasta ammentava toimijakuva sopii kuitenkin huonosti yhteen morgenthaulaisen, ihmisluonnon muuttumattomuutta korostavan valtiomieskuvan kanssa. (Houghton 2007, 24–25.) Brian White toteaa, että FPA-tutkimuksen perinteinen valtiokeskeisyys sekä nojaaminen realismin perusajatuksiin anarkistisesta ympäristöstä ja eloonjäämiskamppailuun keskittymisestä on muokattava ajan tarpeisiin (White 2004, 50). Realististen perustan FPA:lle White uskoo olevan 50-luvun tutkimusilmapiirin ja ajan hengen peruja, ja karisee päätöksentekijän analysoinnin myötä, kun biljardipallona risteilleen valtion sisään haluttiin katsoa. FPA kehittyi aikana, jolloin valtiotoimijalle ei ollut realistista haastajaa, joten analyysin kohteeksi oli luonnollista valita westfalenlaisen järjestelmän yksikkö, valtio. (White 1999, 41.)

Viotti ja Kauppi yhdistävät päätöksentekoteoriat pluralistisiin teorioihin, joille yhteistä on monien ja monitasoisten toimijoiden tunnustaminen, yhtenäisen, rationaalisen valtiotoimijan illuusion hylkääminen ja monipuolisen kansainvälisen agendan, myös sosioekonomisten kysymysten vaikutuksen omaksuminen. Pluralististen teorioiden pohjana on liberalismi poliittisena filosofiana ja intressiryhmäliberalismi kansallisen politiikan analyysin lähtökohtana. (Viotti & Kauppi 1987, 192–194.) Useat tutkijat ovat tehneet aloitteita FPA-tutkimuksen ja konstruktivismin fuusiosta (ks. esim. Carlsnaes 1992, Kubalkova 2001, Houghton 2007). Vendulka Kubalkovan mukaan FPA/IR-eroa ei olisi koskaan pitänyt tapahtuakaan, sillä konstruktivismilla on välineet sekä toimijan että rakenteen analysoimiseen (Kubalkova 2001, 15). Houghtonin mukaan konstruktivismi ja FPA täydentäisivät toistensa heikkoja puolia: konstruktivismi saisi käytännön työkaluja ja FPA otetta rakenteeseen ja sosiaalisiin sääntöihin (Houghton 2007, 40–41). Jerel Rosati ehdottaa myös, että kognitiivista FPA-lähestymistapaa käytettäisiin enemmän hyödyksi paitsi ulkopolitiikan tutkimuksessa, myös maailmanpolitiikan tutkimuksessa. Jos valtiosta on maailmanpolitiikan tutkimuksessa tehtävä musta laatikko, sitä voi silti kohdella kognitiivisena toimijana, joka preferenssejään ajaen tekee virhetulkintoja ja valintoja, toimii rajoitetun rationaalisen rajoissa. (Rosati 2000, 73.) Alex Minz toivoo, että FPA otettaisiin vakavasti omana kansainvälisen politiikan alakategorianaan, sillä yhdessä perinteiset ja behavioralistiset selitystavat päätyisivät täydellisempään selitykseen kansainvälisen politiikan ilmiöistä. Kuten Rosatikin, Minz painottaa etenkin behavioralistisen FPA:n oletusta rajoitetusta rationaalisuudesta, joka auttaisi rationaalisuuden kritiikin kanssa painivaa positivistista IR-tutkimusta. (Minz 2007, 157–161.)

David Houghton tulee siihen lopputulokseen, että FPA on teoriakokonaisuus vailla kotia, tai vailla kappaletta kansainvälisen politiikan teoksissa (Houghton 2007, 25). Kaiken kaikkiaan ulkopolitiikan analyysia voi pitää linkittyneenä kansainvälisen politiikan tutkimuskenttään. Sitä on

vaikea yhdistää suuriin debatteihin sen middle range-lähtökohdan vuoksi. Toisin kuin suuret teoriat, se ei pyrikään tarjoamaan selitystä kaikkeen. Sen toimijakeskeisyys ja prosessilähtöisyys antavat eväitä siihen jokapäiväiseen kansainväliseen politiikkaan, jonka suuret teoriat jättävät huomiotta. Tämä on myös tutkimukseni lähtökohta. Totean, että vaikka FPA-teoriakenttänä jakaa joitain oletuksia ja käsitteitä kansainvälisen politiikan suurten teorioiden kanssa, minkään suuren teorian omaksuminen lähtökohtana tutkimukselle ei ole tarpeellista.

3.2. Päätöksentekotutkimus

FPA on yläkäsite ulkopolitiikan tutkimukselle, ja suurin osa FPA-tutkimuksesta keskittyy eri näkökulmista päätöksenteon analysointiin, joka on myös tämän tutkimuksen pääpaino.

Robert Jervisin mukaan tutkija voi kuvailla tapahtumia, olosuhteita, valtioiden välisiä suhteita menemättä sisälle niihin prosesseihin, joiden kautta valtion teot saavat alkunsa. Mutta halutessaan vastata tapahtumien, olosuhteiden ja vuorovaikutuksen taustalla piileviin miksi-kysymyksiin, on hänen analysoitava myös päätöksentekoa. (Jervis 1976, 13.) Jos valtiot olisivat ainoita merkittäviä kansainvälisen politiikan toimijoita ja jos kaikki valtiot reagoisivat ympäristöönsä samalla rationaalisella logiikalla, valtiotoimijan avaamista ja moninaisten kansallisten ja kansainvälisten vaikutteiden avaamista ei tarvittaisi. Koska näin ei päätöksentekotutkijoiden mielestä ole, täydellinen ulkopolitiikan taustalla olevien syiden selvittäminen vaatii päätöksenteon tutkimista. Päätöksentekotutkimuksen alkuaikoina oli yleistä, että yleisiä teorioita ulkopolitiikasta useamman valtion valintoja testaavine hypoteeseineen ei pyritty kehittämään, vaan tutkimuksen painotus oli ja on yhä yksittäisissä tapaustutkimuksissa. (Viotti & Kauppi 1987, 198–199.)

Päätöksentekotutkimus olettaa toimijan toimivan rationaalisesti ja intressiensä mukaisesti, mutta tunnustaa, että näin ei useinkaan ole. Rationaalisuus on rajoitettua²⁶. Optimaalisiin päätöksiin päätymistä rajoittavat tiukka aikataulu, tiedon saatavuuden rajat ja ihmismielen kognitiiviset rajoitteet. Päätöksentekijät yksinkertaistavat tilannetta ja ratkaisuvaihtoehtoja ja päätyvät usein tyydyttävään, ei optimaaliseen päätökseen. Päätöksentekotutkimuksessa ei pääosassa ole yksittäinen, rationaalinen toimija, vaan institutionaaliset, poliittiset ja kognitiiviset haasteet rationaaliselle päätöksenteolle. Toiminta on kuitenkin tarkoituksenmukaista, suoraan tai epäsuorasti motivoitua, ei sattumanvaraista. (Rosati 2000, 50.)

²⁶ bounded rationality

3.2.1. Byrokraattisen politiikan malli – perusolettamukset ja keskeiset käsitteet

Byrokraattisen politiikan tutkimus on monisyinen sekoitus pienryhmäpäättöksenteon teoriaa, organisatoristen prosessien teoriaa ja kansallisten intressiryhmien tutkimista (Hudson 2007, 89). Byrokraattisen politiikan tutkimuksessa pyritään löytämään selityksiä valtion ulkopoliittisille päätöksille sen ulkopoliittikkaa rakentavan koneiston sisäisestä dynamiikasta ja kaupanteosta. Byrokraattisen politiikan perusoletus on, että ulkopoliitiikan muodostus on poliittinen prosessi, ja lopputulema monen eri intressiryhmän muotoilema kompromissi. Byrokraattisen politiikan klassikkoteos ja suunnannäyttäjäksi on Graham Allisonin *The Essence of Decision* (1971), jossa Allison tutkii Kuuban ohjuskriisin aikaista päätöksentekoa Yhdysvaltain hallinnossa.

Byrokraattiset päätökset tehdään yleensä eri hallinnonalojen edustajista koostuvissa ryhmissä. Eri hallinnonalojen intressejä päätöksenteossa voi karkeasti ennustaa, mutta sen selvittäminen, mikä intressi saa määräävän aseman päätöksenteossa, vaatii monisyisiin prosesseihin syventymistä. (Hudson 2007, 89.) Hallituksen päätökset ja teot ovat sisäpolitiikan tuotoksia, jotka muodostuvat ei siitä mitä päätetään ratkaisuksi vaan ennemmin kompromissin, konfliktin ja hämmennyksen kautta, kun erilaisin intressein ja valtamahdollisuuksin varustetut virkamiehet hakevat ratkaisua. Ulkopoliitiikan muodostaminen nähdään byrokraattisena pelinä, jossa hierarkkisesti järjestetyt pelaajat muodostavat päätöksiä muovattujen sääntöjen ja aikarajoitteiden mukaan. Koska aikaa päätöksille on vähän, pelaajan on oltava vakuuttunut valinnastaan, haettava konsensusta ja puolustettava valintaansa uskottavasti. Pelaajien on myös pyrittävä vaikuttamaan ajamiensa näkemysten toteutumiseen relevanteissa ulkovalloissa, pyrittävä vakuuttamaan siellä vaikuttavat pelaajat. Allison antaa sijaa myös virhetulkintoille: täydellistä informaatiota ei ole saatavilla, tiedonkulku voi estyä (myös tarkoituksellisesti) ja odotukset voivat olla vääriä. (Allison 1971, 168–175.)

3.2.1.1. Toimintakanavat ja pelin säännöt

Byrokraattinen kaupankäynti ei etene sattumanvaraisesti, vaan ohjautuu säänneltyjen pelisääntöjen ja toimintakanavien mukaan. Komentoketjussa määritellään päätöksentekotehtävässä konsultoitavat toimijat. Ollakseen tehokas, päätöksentekoprosessiin osallistuvan on tiedettävä, mitkä ovat vakiintuneet säännöt kyseisessä asiassa, kenen puoleen kääntyä ja mitä tehdä saadakseen jotain aikaan. (Hudson 2007, 90.) Toimintakanavat määrittävät päätösvaltaiset yksiköt, tärkeimmät pelaajat ja heidän roolinsa ja valtansa kussakin asiassa (Allison 1987, 313). Toimintakanavat ja pelin säännöt perustuvat perustuslakiin ja muuhun lakiaineeseen sekä kulttuuriin. Jotkut säännöt ovat eksplisiittisiä, pysyviä ja selkeitä, toiset implisiittisiä, vaihtuvia ja hämärärajaisia. Säännöt

rajaavat peliin osallistuvat tahot sekä hallituksen toimivallan mahdollisuudet. (Allison 1971, 170.) Toimintakanavan määrittäminen toimii analyysiluvussa 4.1. päätöksentekoprosessin avaajana ja pelaajien toimivaltuuksien kuvaajana.

3.2.1.2. Pelaajat

Päätöksentekoprosessiin keskeisesti osallistuvia henkilöitä kutsutaan pelaajiksi²⁷. Pelaajan osallistuminen päätöksentekoon määrittyy ensisijaisesti hänen asemansa mukaan, mutta myös henkilöt, joiden kokemus ja ammattitaito tai suuri henkilökohtainen kiinnostus kyseistä päätöstä kohtaan voivat määrittää heille merkittävän aseman päätöksentekoprosessissa. (Hudson 2007, 90.) Byrokraattisessa politiikassa ei ole yhtä yhtenäistä toimijaa, vaan monta pelaajaa, jotka hoitavat samanaikaisesti useaa kansallista asiakokonaisuutta vailla selkeää, pysyvää strategista päämäärää. Suuri määrä erilaisilla valtasuhteilla, tavoitteilla, intresseillä ja panoksilla varustettuja pelaajia muodostaa päätöksen, joka ei ole rationaaliseen valintaan perustuva, vaan poliittisen kädenväynnön tuotos. Pelaajat toimivat monenlaisten kansallisten, institutionaalisten ja henkilökohtaisten tavoitteiden ja käsitystensä ohjaamina. (Allison 1987, 309.) Allisonin lähtökohtana on, että ulkopoliittisten ongelmien monisyinen luonne sekä pelaajien erilaiset vastuualueet johtavat siihen, että päätöksentekovaltaa jakavat pelaajat ovat eri mieltä ulkopoliittisen ongelman hahmottamisesta ja ratkaisutavoista. Pelaajien toimintaympäristö on epävarma: on tehtävä jotain, mutta selkeyttä ratkaisusta ei ole. Pelaajien on pyrittävä aktiivisesti saamaan muiden pelaajien huomio kiinnittymään tärkeinä pitämiinsä seikkoihin ja asiayhteyksiin. (Allison 1987, 313.) Analyysiluvussa 4.2. määritellään toimintakanavan ja haastatteluiden perusteella päätöksentekoprosessiin osallistuneet tärkeimmät pelaajat ja heidän keskeiset intressinsä päätöksentekotehtävässä.

3.2.1.3. Kehystäminen

Vastaus kysymyksiin “mikä on ongelma?” ja “mitä on tehtävä” riippuu siitä, mistä näkökulmasta pelaaja asiaa katsoo (Allison 1987, 312). Suurissa byrokratioissa toimivat pelaajat paitsi tietävät toimintakanavat, myös osaavat luoda päätöksentekotilanteelle uskottavan kehyksen sekä manipuloida muita agendansa taakse. Kehystämällä tarkoitetaan tilanteen ja päätöksentekotehtävän määrittelyä. Kehystäminen on paitsi psykologinen, myös poliittinen prosessi, sillä se, millainen kehys asialle valitaan, määrittää päätöksentekoprosessin suuntaa. Valittu kehys vakiintuu nopeasti pelaajien mieliin, ja uuden kehyksen määrittämiseksi tarvitaan usein uuden henkilön mukaantuloa prosessiin. (Hudson 2007, 91–92.) Kuten psykologinen lähestymistapa päätöksentekoon olettaa, ihmismielen operointi tekee hyvin epäselvistä tilanteista

²⁷ players, stakeholders

yksinkertaisia ja organisoituja, esittää ongelman yksinkertaisesti sekä parhaimpana pidetyn ratkaisun, johon päätöksentekoprosessi nojaa alusta lähtien. Ihmismieli ei vastaa ympäristön epäselvää rakennetta, jossa tapahtumat voivat edetä monella vaihtoehtoisella tavalla, vaan ennemmin se muodostaa tilanteesta jonkin kuvan ja tekee töitä säilyttääkseen tämän kuvan. (Rosati 2000, 69.) Analyysiluku 4.3. keskittyy päätöksentekotehtävän alkuvaiheessa esitettyihin ratkaisumalleihin sekä arvioi sitä, miksi ja miten päätöksentekoprosessi lähti etenemään tiettyyn suuntaan.

3.2.1.4. Tuotokset

Byrokraattisen politiikan lopputulemaa kutsutaan ennemmin tuotokseksi²⁸ kuin päätökseksi. Pelaajien erilaisista intresseistä syntyvää tuotosta ei haluta kutsua päätökseksi, koska päätös viittaa rationaaliseen prosessiin, mitä byrokraattisen politiikan ei nähdä olevan. Tuotos viittaa siihen, että syntynyt ratkaisu ei välttämättä ole yhdenkään yksittäisen rationaalisen toimijan intressin mukainen, vaan ennemmin pienimpään yhteiseen nimittäjään perustuva kompromissi, jonka suurin osa pelaajista voi hyväksyä. (Hudson 2007, 91.) Analyysiosiossa eritellään ensin luvussa 4.4. Suomen päätöksenteossa esiin tulleet intressit ja argumentit hyöty-haitta-näkökulmasta arvioituna sekä luvussa 4.5. arvioidaan sitä, miksi valittu lopputulema muodostui Suomen kannaksi ja miksi vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ei valittu.

3.2.2. Psykologinen lähestymistapa – perusolettamukset ja keskeiset käsitteet

Byrokraattisen politiikan teorian avulla pystytään avaamaan päätöksentekoprosessin kulku, keskeiset intressit ja perusteet valitun päätöksen synnylle, mutta tässä tutkimuksessa tähdätään myös syvemmän tason, Suomen ulkopoliitiikan taustalla vaikuttavien uskomusten määrittämiseen. Byrokraattisen politiikan prosessin tutkimisen lisäksi haluan selvittää, millaisiin uskomuksiin ja aikomuksiin päätöksenteko perustui. Haluan selvittää millaisia oletuksia päätöksentekijöillä oli päätökseen liittyvistä toimijoista, Suomesta ulkopoliittisena toimijana, päätöksen tärkeydestä ja vaikutuksista. Byrokraattisen politiikan, joka olettaa päätöksenteon intressien kumpuavan ennen kaikkea pelaajien asemasta ja edustamasta instituutiosta, ei voi katsoa tarjoavan ratkaisua siihen, miksi kaksi saman instituution jäsentä ajattelisi eri tavalla. Se, mikä näyttäisi olevan ristiriita byrokratiassa, voikin olla ristiriita päätöksentekijöiden ajattelumalleissa. Organisatoriset näkökulmat ja lojaliteetit ovat vähemmän tärkeitä, kun päätettävät asiat ovat epätavallisia, kun asiat vaativat nopeaa reagointia ja kun niihin liittyy tärkeitä arvoja. Teoreettisena lähestymistapana käytän yksilön subjektiivisten havaintojen ja uskomusten vaikutuksia päätöksenteossa erittelevää

²⁸ resultant

FPA-tutkimusta, jota kutsun yläkäsitteellä psykologinen lähestymistapa²⁹.

Psykologia ja sosiaalispsykologia ovat vaikuttaneet vahvasti yksilön uskomuksia ja roolia ulkopoliittikan muodostamisessa selvittävään päätöksentekotutkimukseen. Tutkimuksissa on pyritty osoittamaan, millaisissa olosuhteissa mitkään psykologiset prosessit esiintyvät, eritelty kognitiivisia häiriötiloja ja pyritty näin vetämään pois pohjaa realistiselta oletukselta rationaaliseen laskelmointiin perustuvalta päätöksentekoprosessilta. (Viotti & Kauppi 1987, 200.) Rosati määrittelee psykologisen lähestymistavan viisi perusoletusta, joiden mukaan ihmismieli ymmärtää todellisuutta. (1) Ihmismieli koostuu uskomuksista, jotka ovat organisoituja ja jotka rakentuvat keskeisten uskomusten ympärille. (2) Ihminen muistaa tietyt asiat paremmin kuin toiset, erityisesti yleiset kuvat ja konseptit paremmin kuin yksityiskohdat. (3) Vaikka mieli voi havainnoida vakaita, merkittäviä piirteitä ympäristöstämme, se on valikoiva ja epätäydellinen. (4) Ihmisellä on tapana uskomuksiinsa nojautuen tehdä päätelmiä siitä mitä tapahtui ja miksi. (5) Ihmismieli pyrkii pitämään sisäiset uskomusrakenteet vakaina muodostamisen jälkeen, etenkin keskeiset uskomukset. (Rosati 2000, 52–53.) Ihmismielen ominaispiirre on yleistysten etsiminen, se luo epäselviin tilanteisiin rakennetta ei todennäköisyyslaskennan avulla vaan kategorisilla päättelyillä, uskomusjärjestelmäänsä nojaten (ibid.). Psykologisen lähestymistavan merkittävä piirre on normatiivisuus: tiede haluaa auttaa päätöksentekijöitä tekemään hyviä päätöksiä ja välttämään kognitiivisia virheitä (Renshon & Renshon 2008, 524–525).

Robert Jervis on yksi psykologisen lähestymistavan merkittävimmistä tutkijoista ja on suuressa roolissa omassa teoriavalinnassani. Jervisin tutkimus keskittyy yksilöihin ja yksilöiden käsityksiin ulkopoliittisen päätöksentekoprosessin taustalla. Jervis toteaa, että usein on mahdotonta selittää merkittäviä päätöksiä ja politiikkoja tutkimatta päätöksentekijöiden uskomuksia maailmasta ja toisista toimijoista. Nämä kognitiiviset seikat ovat osa käytökseen johtanutta syytä, eivätkä muut analyysin tasot voi niitä suoraan paljastaa. Päätöksentekijöiden havaintoja tutkimalla voidaan päästä epärationaalisten, huonosti harkittujen tai väärinarvioitujen päätösten jäljille. (Jervis 1976 28–29.) Päätöksentekoprosessissa toimijat toimivat niiden oletustensa mukaan, mitä heillä on muiden toimijoiden oletuksista kyseisissä olosuhteissa. Jervis ei väitä pystyvänsä selittämään valtioiden käytöstä kokonaisuudessaan, vaan toteaa, että päätöksentekijän mielikuvien taustalta löydetty syyt ja seuraukset ovat vain todennäköisyyksiä. Toimintaan vaikuttavia variaabeleita on yksinkertaisesti liian monta. Jervisin tutkimissa tapauksissa päätöksentekijät kohtaavat suuren määrän kilpailevia arvoja, monimutkaisia tilanteita ja epäselvää, monitulkintaista informaatiota. Virhetulkintojen ja

²⁹ Psykologian kautta päätöksentekotutkimusta lähestyvää tutkimusta kutsutaan monella tapaa: kognitiivinen lähestymistapa, poliittinen psykologia, havaintojen tutkiminen, uskomusten tutkiminen ym. Valitsin ks. käsitteen yläkäsitteeksi hajanaiselle ulkopoliittikan tutkimukselle kognitiivisten mallien kautta.

erimielisyyksien syitä on valtavasti. Yleistyksiä on siksi vaikea kehittää, poikkeuksia on paljon, ja monessa tilanteessa faktorit, jotka useat teorit nimeävät sattumuksiksi, vaikuttavat päätöksentekoon merkittävästi. (Jervis 1976, 30–31.) Psykologinen lähestymistapa ei tarjoa kokonaisvaltaista vastausta valtion käytökseen, vaan auttaa avaamaan päätöksentekijöiden tulkintoja päätöksentekotilanteesta.

3.2.2.1. Mielikuvat – suodattimet, kategorisointi, yksinkertaistaminen

Ihminen kommunikoi ympäristönsä kanssa aistiensa ja havainnointikykyensä avulla. Ihminen ottaa aistiensa kautta vastaan huomattavasti enemmän informaatiota, kuin mitä ihmismieli pystyy prosessoimaan. Aistiärsykkeinä aivoihin siirtyvä informaatio “filteroidaan”, aivot päättävät mitkä aistiärsykkeet ovat tarkemman prosessoinnin arvoisia. Tällaisia suodattimia ovat esimerkiksi stereotypiat, ennakkoluulot ja opitut nyrkkisäännöt. Suodattimet toimivat mielen oikoteinä, ne kertovat aivoille mihin aistiärsykkeisiin missäkin tilanteessa on keskityttävä ja mitkä voi ohittaa tuttuina tai merkityksettöminä. Jokaisella on oma suodatinjärjestelmänsä, joka on kehittynyt kokemuksien ja opitun kautta. Ihminen havaitsee sen, mitä odottaa havaitsevansa. (Hudson 2007, 40.) Mieli toimii kategorisoimalla ja muodostamalla stereotypioita. Pakkaamalla maailman pienempiin palasiin mieli muodostaa raja-aitoja ympäristön kaoottisuudelle. Kansainvälisessä politiikassa tyypillinen stereotypia on mielikuva toiseudesta, vastustajasta. Tällainen stereotypia on yleensä niin vahva ja uskomusjärjestelmän keskeinen osa, että se estää uuden informaation tulkinnan muun kuin stereotypian kautta. (Rosati 2000, 59.) Stereotypioita, kategorioita ja suodattimia voidaan kutsua yläkäsitteellä mielikuvat. Mielikuvat ovat subjektiivisia, arvolatautuneita näkemyksiä, eikä niihin liity oletusta kausaalisuudesta. Herrmann määrittelee mielikuvat kognitiivisina tulkintoina ulkoisesta todellisuudesta, jotka ohjaavat toimijoiden ajatuksia ja toimia ulkopoliittikan tekemisen rakenteessa (Herrmann 1986, 843). Mielikuvat toisista toimijoista vaikuttavat ennustuksiin toimijan käytöksestä tietyssä tilanteessa. Kansainvälisen politiikan toimijat saattavat pyrkiä luomaan itsestään omia tavoitteitaan hyödyttävän mielikuvan, jolla pyritään vaikuttamaan toisten toimijoiden ennustuksiin toimijan käytöksestä (Herrero de Castro 2009, 33). Analyysiluvussa 5.1. käydään läpi päätöksentekoprosessiin osallistuneiden haastatteluissa esiin tulleita mielikuvia päätöksentekotehtävään liittyvistä toimijoista sekä Suomen ulkopoliittisesta toimijuudesta.

Mielikuvien tutkimiseen liittyy myös oletus väärrien tulkintojen mahdollisuudesta. Kansainvälisen politiikan kannalta merkittävimpiä yleisiä vääriä tulkintoja ovat päätöksentekijän alttius yliarvioida tilanteen vaikutusta käytökseen, taipumus yliarvioida omaa tärkeyttään, taipumus yliarvioida vastapuolen käytöksen suunnitelmallisuutta ja taipumus heittäytyä pessimistiseen tai

ylitoiveikkaaseen ajatteluun. Aikarajoitteiden, informaation laajuuden ja monimutkaisuuden ja epämääräisen todistusaineiston takia ei ole realistista olettaa, että päätöksentekijä käyttäisi mittavia strategioita ongelmanratkaisussa. Nyrkkisäännöt ja oikotiet pienentävät monimutkaisen ongelmanratkaisun yksinkertaisemmaksi arviointitehtäväksi ja nopeuttavat informaation prosessointia. (Rosati 2000, 62.) Ihminen myös pyrkii ymmärtämään ympäristöään olettamalla, että tulevaisuus muistuttaa jollain tavalla menneisyyttä. Liian kapea kuva menneisyydestä ja muuttuneiden olosuhteiden vaikutuksen huomaamatta jättäminen johtavat menneisyyden ylikorostuneeseen asemaan päätöksentekijän mielikuvituksessa. (Jervis 1976, 217.) Analyysiluvussa 5.1. arvioidaan myös päätöksentekijöiden virhetulkintoja, jos esitetyt mielikuvat eroavat merkittävästi operatiivisesta todellisuudesta.

3.2.2.2. Uskomusjärjestelmä – käsitys oikeasta ja väärästä

Uskomuksilla (beliefs) ei tarkoiteta tässä yhteydessä ihmisen uskoa yliluonnolliseen tai yksittäisiin tilanteisiin tai tunnetiloihin³⁰, vaan ihmisen käsityksiä syy- ja seuraussuhteista. Miten asiat toimivat? Mitkä ovat tekoni seuraukset? Uskomusten kanssa samansuuntaisia, päätöksentekotutkimuksessa usein käytettyjä, mutta heikosti määriteltyjä termejä ovat mielipiteet, asenteet, ideat ja politiikkapreferenssit, jotka usein kietoutuvat yhteen. Mielipiteisiin ja asenteisiin liittyy vahvasti arvottaminen, joka yleensä on päällimmäisenä.³¹ Silloin, kun asenne tai mielipide ei ole pelkän subjektiivisen mieltymyksen ilmaus, siihen liittyy myös oletus kausaalisuudesta.³² (Jervis 2006, 642.)

Ihmisen rationaalisuus on rajallinen, riippuvainen havainnoista. Ihminen ei voi tietää kaikkea, ajatella kaikkea ja ymmärtää kaikkea, ei edes itseään. Ihminen rakentaa yksinkertaisen mentaalisen mallin todellisuudesta ja pyrkii käyttäytymään rationaalisesti sen luomissa rajoissa. (Hudson 2007, 40–41.) Uskomukset muodostuvat eri tavalla. Ne voivat olla valittujen politiikkojen syitä tai toimia perusteina politiikoille. Teot tuottavat uskomuksia, jotka voivat myöhemmin toimia perusteena toisille teoille. Vaikka teot olisivat syntyneet sattumalta, hetken mielijohteesta tai halusta tehdä jotain, niille pyritään löytämään syvempi tarkoitus, josta muodostuu uskomus teon todellisesta syystä. Uskomukset pitävät yllä järjestelmää, poliittista ja sosiaalista rakennetta sekä käsitystä hyvästä ja oikeasta. Ihminen haluaa välttää kompromisseja vahvojen uskomustensa, etenkin

³⁰ esim. uskon ufojen olemassaoloon, uskon olevani rakastumassa, uskon, että Afganistanin sodan voittaminen on tärkeää.

³¹ esim. henkilö, joka sanoo omaavansa negatiivisen asenteen radikaalia islamia kohtaan vaikkei tiedä asiasta juuri mitään.

³² esim. Suhtaudun radikaaliin islamiin negatiivisesti, sillä uskon sen tuottavan sortoa ja väkivaltaa muita uskontoja kohtaan.

moraalisten välillä.³³ Päätöksentekijät eivät tee kompromisseja keskeisistä uskomuksistaan, vaikka todellisuus puhuisi niitä vastaan, jos heidän olemassaolonsa ja henkilönsä riippuu näistä uskomuksista. Todellisuutta ei haluta penkoa liikaa, liian monia kysymyksiä ei haluta kysyä, jos vastauksia on mahdoton hyväksyä. (Jervis 2006, 655–656.)

Päätöksentekijä perustaa toimintansa uskomusjärjestelmänsä varaan. Uskomusjärjestelmä ja päätöksentekijän kuva maailmasta on muotoutunut merkittävien historiallisten tapahtumien, kuten sotien ja vallankumousten, seurauksena. Historiasta ja henkilökohtaisista kokemuksista ammennettu muotoutuu uskomuksiksi ja odotuksiksi siitä, miten maailma toimii ja vaikuttaa ratkaisevasti siihen, millaisia ratkaisuja päätöksentekijät tekevät. Näitä syvään juurtuneita uskomuksia todellisuudesta on myöhemmin vaikea muuttaa. (Viotti & Kauppi 1987, 201.) Uusi informaatio voi olla hyvin tärkeää toisen uskomusjärjestelmälle, mistä syystä se prosessoidaan tarkasti ja painetaan mieleen kun taas toiselle se on irrelevanttia, mistä syystä sitä ei prosessoida ja se unohdetaan. Monimutkaiset ja epävarmat tilanteet, joista henkilöllä ei ole tietoa tai hyvin järjestynyttä uskomusjärjestelmää voivat johtaa ristiriitaisiin uskomuksiin ja hämmennykseen. (Rosati 2000, 57–58.) Kun ihmisen uskomusjärjestelmä on johdonmukainen ja tasapainoinen, ihminen oppii nopeammin, muistaa paremmin ja tulkitsee uutta informaatiota sellaisella tavalla, joka säilyttää uskomusjärjestelmän tasapainoisuuden (Jervis 1976, 119).

Kaikki uskomukset eivät ole ihmiselle yhtä tärkeitä. Keskeiset uskomukset ovat kaikista merkityksellisimpiä ja vastustavat hanakimmin muutosta. Toisaalta kun keskeinen uskomus muuttuu, yhteen nivoutuneessa uskomusjärjestelmässä syntyy laajempi muutos. Jervis vertaa päätöksentekijöitä kuhnilaiseen paradigma-ajatteluun ja tutkijoihin, jotka joutuvat myös tekemään tutkimustaan epämääräisen informaation ympäröimänä. Miten määrittää merkittävä informaatio, miten määrittää informaatio, joka jätetään huomiotta paradigmaan sopimattomana? Tutkijat pitävät yllä kognitiivista konsistenssia pitäen teorioitaan ja uskomuksiaan oikeina ja niiden vastaista informaatiota vääränä ja riittämättömänä. Tästä seuraa, että merkittävää informaatiota jätetään käsittelemättä ja että paradigmat pysyvät vaikka saatavilla oleva informaatio pystyisikin ne kumoamaan. Tieteen tekemisessä tämä prosessi on välttämätön: vaikka jotakin informaatiota on jätettävä analysoimatta, tämä on ainoa tapa rakentaa teoriaa, sillä kaikkea ei voi ottaa huomioon. Kun paradigman vastaista, selkeää informaatiota on kerääntynyt niin merkittäviä määriä, ettei paradigman voida katsoa pitävän paikkaansa, tiede kehittyy vallankumousmaisesti. (Jervis 1976, 156–159.)

³³ esim. henkilö, joka vastustaa kidutusta moraaliin vedoten ei taivu kidutuksen kannalle, vaikka perusteena käytettäisiin kidutuksen avulla mahdollisesti säästettäviä ihmishenkiä.

Monimutkaisessa ja epäselvässä maailmassa uskomus saattaa osoittautua vääräksi, vaikka sitä tukisikin mittava määrä todisteita. Usein on vaikea huomata, että tietty todiste puhuu monen uskomuksen puolesta. On löydettävä ne todisteet, jotka puoltavat vain yhtä vaihtoehtoa. Usein sorrutaan ennemmin etsimään piilomotiiveja ja psykologista painostusta kuin perehdytään uskomuksen takana oleviin todisteisiin, niihin poliittisiin teorioihin joihin uskomus viittaa tai siihen miksi muut vaihtoehdot eivät tuntuneet sopivilta. Uskomuksia tutkittaessa voi myös törmätä siihen, että tutkittava on hämmentynyt, epämääräinen ja ristiriitainen. Tärkeimmät uskomukset voivat olla niin yleisenä pidettyjä ja jaettuja, ettei niitä nähdä tarpeelliseksi ilmaista. Ihminen ei välttämättä tiedosta omia perimmäisiä, syvään juurtuneita uskomuksiaan, sillä ihmisen tietoisuus on rajallinen. Uskomukset voivat myös olla epämoraalisina pidettyjä tai laittomia, eikä niitä siksi haluta tuoda julki. (Jervis 2006, 643–645)

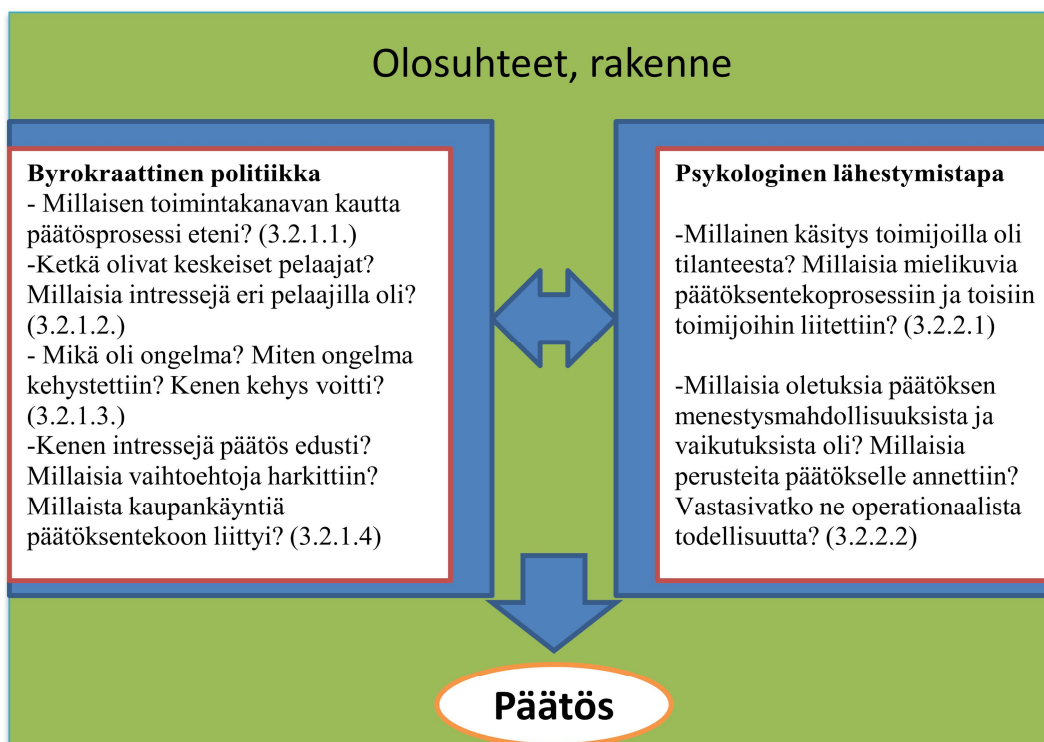
Vaikka tutkii uskomuksia käytöksen osavaikuttimena, ei tarvitse jäljittää kaikkia uskomusten juuria. On kuitenkin vältettävä sitä näennäistä selitystä, että uskomukset on muodostettu sosiaalisten, poliittisten ja psykologisten tarpeiden tyydyttämiseksi eli ne heijastelevat oman edun tavoittelua. Vaikka uskotaankin objektiivisten intressien olemassaoloon, ne eivät määrittele kaikkia uskomuksia. Uskomukset muodostuvat ensisijaisesti ihmisen tarpeesta ymmärtää ja järjeistää maailmaa. (Jervis 2006, 659.) Uskomusjärjestelmää Suomen ulkopolitiikan taustalla analysoidaan luvussa 5.2. Analyysissa ei eritellä jokaisen päätöksentekijän uskomusjärjestelmää, sillä haastattelujen perusteella ne osoittautuivat hyvin samankaltaisiksi, vaan pureudutaan kolmeen keskeiseen uskomukseen Suomen ulkopolitiikan taustalla. Nämä uskomukset tulivat esiin haastatteluissa ja niitä tukee Suomen ulkopolitiikasta julkaistu tutkimuskirjallisuus.

Uskomusjärjestelmän tutkimiseen liittyy myös uskomusten keskinäisen johdonmukaisuuden arvioiminen. Kognitiivisella konsistenssilla tarkoitetaan sitä, että ihminen pyrkii harmoniaan mielensä sisällä, siihen, etteivät uskomukset ole loogisessa ristiriidassa keskenään. Prosessoidakseen uutta informaatiota ihminen pyrkii logiikan ja aiempien kokemuksen kautta rationaaliseen konsistenssiin ja mukauttamaan uuden informaation olemassa oleviin uskomuksiin. Aikaisemmat uskomukset ja odotukset vaikuttavat siihen, mitä ihminen havaitsee. Informaatio, joka on ristiriitaista päätöksentekijän uskomuksen kanssa, jätetään huomiotta tai tulkitaan sellaisella tavalla, että se tukee uskomusta tai politiikkapreferenssejä. Usein reaktio informaatioon, joka on päinvastainen kuin oma käsityksemme, on epäusko ja kieltäminen. Konsistenssi on ihmisen sisäisen uskomusjärjestelmän ominaisuus eikä se riipu siitä, mitä ulkomaailma on mieltä asioiden johdonmukaisuudesta tai oikeellisuudesta. (Jervis 1976, 117.) Konsistenssia tutkittaessa etsitään epäjohdonmukaisia uskomuksia. Mihin uskomukset perustuvat? Onko uskomukset kehitetty

palvelemaan yksittäistä politiikkaa, vaikka aikaisemmin edustettiin vastakkaista uskomusta? Mitä päätöksentekijät uskoivat päätöksen seurauksien olevan? Vastasiko toiminta uskomuksia? Perustuvatko uskomukset arvioihin todellisuudesta vai onko ne kehitetty palvelemaan jotain tarkoitusta? (Jervis 2006, 647–648) Uskomusjärjestelmää erittelevän luvun 5.2. yhteydessä arvioidaan myös uskomusten johdonmukaisuutta ja todellisuuspohjaa.

3.2.3. FPA-fuusio tutkimuksen tarpeisiin

Muodostan tutkielmani teoriataustan kahden päätöksentekoteorian fuusiosta. Byrokraattisen politiikan malli ja psykologinen lähestymistapa tukevat mielestäni toisiaan hyvin: Byrokraattisen politiikan heikkoutena voi nähdä kaiken selittämisen institutionaalisilla ja henkilökohtaisilla intresseillä, mutta päätöksentekijöiden tulkintoja ja uskomuksia mahdollisista politiikkavaihtoehdoista ei oteta huomioon. Byrokraattisen politiikan malli antaa käytännölliset välineet päätöksentekoprosessin jäljittämiseen, psykologinen lähestymistapa tuo tulkinnoille syvyyttä. Hahmottelen alle aikaisempien lukujen perusteella kaavion teoriafuusiosta.



KUVIO 1. Byrokraattisen politiikan ja psykologisen päätöksenteon yhdistäminen päätöksentekotutkimuksessa.

Oletan, että kummatkin teoriaosat ovat samanarvoisia päätöksentekoprosessissa ja että päätöksen sisältö syntyi niiden yhteisvaikutuksesta. Olosuhteet ja objektiivinen rakenne ovat kuvion taustalla. Niitä ei varsinaisesti analysoida teorian kautta, mutta ne tulevat esille toimijoiden tulkintoina.

Kuviossa esittelemäni teoria näkyy kysymysten muodossa, jotka mukailevat haastatteluissa käyttämäni kysymysrunkoa.

3.3. Metodologia

Metodologiselta pohjaltaan FPA on monipuolista: tilastollista analyysia, laboratoriokokeita, simulaatioita, kvantitatiivista vertailevaa tutkimusta, sisältöanalyysia ja haastatteluja (Minz 2007, 160). Omaan tutkimukseeni olen valinnut metodeiksi eliittihaastattelun ja analyttisen narratiivin, joka yhdistää perinteisen historiallisen narratiivin perusteita rationaalisen toimijan mallin kanssa.

3.3.1. Haastattelututkimus

Valitsin tutkimukseni pääasialliseksi aineistonkeruutavaksi haastattelut, sillä materiaalia ei dokumenttimuodossa ole juurikaan saatavilla. Byrokraattisen politiikan mallissa tiedonsaanti voi olla ongelmallista: tietoja pelaajien näkemyksistä ja intresseistä on harvoin saatavilla, samoin kaupankäynti on näkymättömissä virallisissa dokumenteissa. Vaaditaan tutkijaa, joka pääsee jututtamaan suurta määrää neuvotteluihin osallistuneita ennen kuin heidän muistonsa häviävät tai värittyvät liikaa. (Allison 1971, 181.) Tutkimukseni pääasiallinen aineisto muodostuu päätöksentekoon osallistuneiden havainnoista, käsityksistä ja mielikuvista päätöksentekoprosessista. Haastattelututkimuksen idea on hyvin yksinkertainen ja tutkimukseni tarkoituksia palveleva. Kun haluamme tietää, mitä ihminen ajattelee tai miksi hän toimii kuin toimii, on järkevää kysyä asiaa häneltä (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72). Päätöksentekotutkimuksessa kiinnostavaa on erityisesti se, millainen keskustelu edelsi päätöstä, millaisia vaihtoehtoja harkittiin ja millaisia argumentteja käytettiin. Tätä tietoa ei löydy asiakirjoista eikä muista painetuista lähteistä, siksi sitä on kysyttävä päätöksentekoon osallistuneilta itseltään.

Alkuperäisistä haastatteluista voi esittää esimerkinomaisia lainauksia tukemaan analyysia. Lainaukset toimivat kuitenkin vain esimerkkeinä ja tekstin rikastuttajina, eivät argumentaation pohjana kuten teoreettisessa analyysissa lainaukset tunnetuilta teoreetikoilta. Lainaukset toimivat analyysin lähtökohtana, mutta alkuperäisiä ilmaisuja on myös häivyttävä ja pelkistettävä, jotta haastattelujen yhtenäisyydet ja haastateltavien keskeiset ajatukset selkiytyvät tutkimuksen tarpeisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 22.) Analyysiosion elävöittäjänä käytetään runsaasti napakasti muotoiltuja lainauksia, sillä aikaisemmin julkaisematon haastatteluaineisto tuo myös tutkimukselle kiinnostavuutta ja arvoa.

Haastattelutilanteessa haastattelijan tulee olla tarkkana siinä, että antaa haastateltavan kertoa omin

sanoin muistamastaan, ja varoa ohjailemasta tätä tiettyihin päätelmiin. Aki Rasilainen muistuttaa, että haastateltava saattaa vastata haastattelijan painostukseen ja hoputtamiseen yrittäen vastata odotuksia, vaikka varsinaista muistikuvaa tapahtuneesta ei hänellä olisikaan (Rasilainen 1995, 65). Erityisesti kiireisiä, arkaluontoisen tiedon kanssa tekemisissä olevia eliittejä haastatellessa riittävästi taustatietoa omaava haastattelija pystyy pitämään keskustelun tason tarpeeksi yksityiskohtaisena, eikä tyydy yleisten, tiedossa olevien asioiden kertaamiseen. Hyvin asiaansa perehtynyt haastattelija voi osoittaa haastateltavien lausunnoissa epäjohdonmukaisuuksia ja kuroa status- ja asiantuntijuuseroa pienemmäksi itsensä ja haastateltavan välillä. (Mykkänen 2001, 111.)

3.3.1.1. Teemahaastattelu

Muodostan haastattelurungon teemahaastattelun eli puolistrukturoidun haastattelun ohjeiden mukaan. Teemahaastattelu etenee tiettyjen keskeisten etukäteen valittujen teemojen varassa, mutta jättää tilaa myös tarkentaville kysymyksille. Teemahaastattelussa kysymykset voivat olla kaikille samat, mutta haastattelija voi vaihdella kysymysten järjestystä, eikä vastausvaihtoehtoja ole annettu ennalta. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47.) Teemahaastattelussa korostetaan ihmisten tulkintoja asioista ja heidän asioille antamiaan merkityksiä. Etukäteen valitut teemat perustuvat tutkimuksen viitekehykseen, tutkittavasta ilmiöstä jo tiedettyyn. Teemahaastattelussa perusolettamus on, että haastateltava ymmärtää käsiteltävät teemat samalla tavalla kuin haastattelija on tarkoittanut. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 76) Teemahaastattelu palvelee tutkimuksen tarkoitusta paremmin kuin täysin strukturoimaton syvähaastattelu, sillä aineiston analyysin helpottamiseksi on hyödyllistä kysyä jokaiselta haastateltavalta samat kysymykset, pitää haastattelut tietyn rakenteen sisällä. Avoimet syvähaastattelut toimivat kuitenkin oivallisena ponnahduslautana varsinaisen teemahaastattelun muodostamiseen. Ennen päätöksentekijöille osoitetuttujen teemahaastattelujen toteuttamista suoritettiin kaksi syvähaastattelua Suomen ulkopoliittisen päätöksenteon asiantuntijan sekä suomalaisen Kiina-tutkijan kanssa. Näiden syvähaastattelujen sekä teoriakirjallisuuden avulla muodostettiin käsitys siitä, miten byrokraattinen prosessi yleensä etenee sekä mihin teemoihin haastatteluissa on tärkeää pureutua. Syvähaastatteluiden toisen käden informaatio tapauksesta ja prosesseista syventää ymmärrystä ja mahdollistaa pintaa syvemmälle ulottavien teemahaastatteluiden tekemisen, sekä niitä voidaan käyttää myös analyysin pohjana.

3.3.1.2. Eliittihaastattelu

Eliittihaastattelun perusajatus on harkinnanvaraisen aineistonkeruun rajoittaminen vain tiedonantajiin, joilta oletetaan saatavan parhaiten tietoa tutkittavasta asiasta (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 86). Eliitillä käsitetään instituutioiden johtajat, joilla on valta-asema vaikuttaa muiden elämään päätöksillään (Mykkänen 2001, 109). Eliittihaastatteluun liittyy useita erityispiirteitä. Eliitit ovat kiireisiä, käsittelevät arka-luontoista informaatiota, ovat statukseltaan tutkijaa ylempänä

ja vaikeasti motivoitavissa ottamaan osaa haastatteluihin, joita eivät itse katso tärkeiksi. Eliitit puhuvat paljon ja sujuvasti, mutta puhe ei useinkaan pääse kovin syvällisiin ja käytännönläheisiin sfääreihin. Sen sijaan tutkijat usein pettyvät aineistoonsa, joka on kovin abstraktia, koskettelee asioita yleisellä tasolla ja eksyy kysymyksistä. Mykkänen kutsuu eliittien kielenkäyttöä standardoiduksi puheeksi, joka noudattelee organisaation virallista kantaa. Haastateltavan oma agenda jää PR-puheen varjoon, tai on etenkin johtoasemissa hyvin lähellä organisaation agenda. Haastattelijan on vaikea muuttaa keskustelun suuntaa tai esittää lisäkysymyksiä, jotka nostaisivat esille vastakkaisia tai henkilökohtaisia näkemyksiä. (Mykkänen 2001, 117–119.) Organisaatiokuri ja nopeasti monistettava PR-puhe ovat tämänkin tutkimuksen mahdollisia sudenkuoppia, jotka kiertääkseen tutkijan on valmistauduttava haastatteluihin huolella, pidettävä haastateltavan mielenkiinto yllä haastavilla kysymyksillä ja kunnioitettava haastateltavien anonymiteettia.

3.3.1.3. Haastattelut aineistomateriaalina

Haastatteluilla halutaan yleensä parantaa tutkimuksen validiteettia, kun aineistoa ei asiakirjoissa tai julkisessa keskustelussa ole riittävästi saatavilla. Kuitenkin haastatteluiden tulkitsemiseen liittyy epistemologinen epäkohta: millaisena informaationa kohdella haastateltavien lausuntoja? Tutkija ja haastateltava ajautuvat usein erimielisyyksiin, koska tulkitsevat tosiasiat eri tavalla. Mykkänen erottelee haastatteluvastauksiin dokumentinomaisesti suhtautuvat tutkimukset ja haastatteluvastauksiin näkemyksinä, ajattelutapoina suhtautuvat tutkimukset. Ensimmäisten tavoitteena on pyrkiä rekonstruoimaan kokonaiskuva, jälkimmäisen tarkoituksena tulkita esim. elämäntapaan liittyviä näkemyksiä. (Mykkänen 2001, 123.) Tämän tutkimuksen tarkoituksena on rekonstruoida päätöksentekoprosessi, jonka parhaita ja ainoita asiantuntijoita ovat haastatteluihin valikoituneet päätöksentekijät. Heidän haastatteluvastauksiinsa suhtaudutaan dokumentinomaisesti, joskin tiedostaen, että kuvaukset voivat olla myös yksipuolisia, vääristyneitä. Vastaukset ovat haastateltavan tulkintaa tapahtuneesta, ei oikeaa eikä vääääääkään, vaan tulkintaa, jolle tutkijan on tarjottava selitys teoriaan ja aikaisempaan tutkimukseen nojautuen.

Vaikka pyrkimyksenä on objektiivisen, lähtökohdiltaan positivistisen tutkimuksen teko, myös tutkijan oma osuus on tunnustettava: Tutkimustulokset eivät ole havaintomenetelmästä tai käyttäjästä irrallisia. Ei ole olemassa puhdasta objektiivista tietoa, vaan tutkija päättää tutkimusasetelmaa muodostamisesta oman ymmärryksensä varassa toimien. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 20.)

Muistitiedon ja henkilöhaastatteluiden varassa etenevän tutkijan on pidettävä mielessä, että ihmismuisti ei ole täydellinen. Muistikuvat voivat aikojen saatossa unohtua, vääristyä tai täydentyä,

henkilön muistaessa jotain, mitä hän todellisuudessa ei olekaan havainnut. Ajan kuluminen, aktiivinen unohtaminen, ulkopuolinen häirintä tai tapahtuman jälkeen saatu informaatio vaikuttavat siihen, miten haastateltavat palaavat muistiinsa piirtyneisiin tapahtumiin. Haastateltava ei yleensä itse tiedosta, että tapahtuman jälkeen saatu informaatio vaikuttaa siihen, mitä hän lukee omiin muistijälkiinsä. Jälkikäteisinformaatio voi myös tukea haastateltavan aiempia epävarmoja oletuksia, jotka saavat muistissa aiempaa varmemman tulkinnan aseman. (Rasilainen 1995, 65–66.) Muistin erehtyväisyyden ja uusien tulkintojen mahdollisuuden huomioon ottaen pyrin saamaan kuvan tapahtuneesta. Katson, että useamman päätöksentekijän tulkintojen mukaan tuonti antaa tutkimukselle uskottavuutta siinä mielessä, että se ei ole vain yhden henkilön muistin varassa. Tapaukseen liittyvät dokumentit sekä asiantuntijahaastattelut luovat tapaustutkimukselle runkoa.

3.3.2. Analyyttinen narratiivi

Analyyttinen narratiivi (AN) on etenkin historian tutkimuksessa käytetty metodi, joka yhdistelee historiallista ja vertailevaa tutkimusta rationaalisen toimijan malleihin. AN perustuu kattavaan tietoon yksittäistapauksista sekä eksplisiittiseen teoreettiseen malliin. AN olettaa instituutioilla olevan luontainen taipumus koordinoida toimijoidensa käytöstä tasapainon ja rationaalisen valinnan suuntaan. Valinnat ovat vakaita, säännöllisiä ja kaavaa seuraavia, koska ne syntyvät tasapainoisessa tilassa³⁴, jossa kilpailevat intressit ovat toisiinsa nähden tasapainossa. Valinnat syntyvät luonnostaan, eivät pakotettuina. Toimijoiden kaupankäyntitaito, valta ja resurssit muihin toimijoihin nähden vaikuttavat siihen, mikä mahdollisista institutionaalisista tasapainotiloista valitaan. Mahdollista on myös, että useampi institutionaalinen intressien tasapainotila syntyy. AN on apuväline sen ymmärtämiseen, miksi tietty tasapainotila valittiin, miksi kyseinen valinta piti pintansa muiden mahdollisuuksien kustannuksella ja miksi tietty tasapainotila muuttui ajan ja tilanteiden myötä. (Levi 2002, 1-2.)

Sana analyttinen viittaa metodissa siihen, että narratiivi perustuu rationaaliseen valintaan nojaavista teorioista johdettujen mallien rakentamiseen. Analyttisessä narratiivissa määritellään tärkeimmät toimijat, heidän tavoitteensa, preferenssinsä sekä heidän toimintaansa ohjaavat säännöt ja käytänteet. AN pyrkii erittelemään toimijoiden strategisia siirtoja, jotka johtavat tietyn tasapainotilan syntymiseen ja toisen estymiseen. Mallin on kuitenkin pystyttävä tuottamaan myös vaihtoehtoisia hypoteeseja. Tasapainotilasta³⁵ poikkeavaa käytöstä analysoimalla tutkija pystyy paljastamaan tasapainotilaan johtaneet syyt ja järjestykset: miksi toimijat valitsivat juuri tämän tien. Se, millaisia seurauksia toimijat uskovat teoillaan olevan jos he valitsevat toisin, määrittää heidän tekemiään valintoja. (Levi 2002, 4-5.) Narratiivisuudella tarkoitetaan metodin yhteydessä sitä,

³⁴ Equilibrium

³⁵ Off-the-equilibrium

tutkimus keskittyy tarinan, narratiivin kertomiseen, mutta tekee sen mahdollisimman yksityiskohtaisella, syy- ja seuraussuhteet ja temporaalisuuden huomioivalla tavalla, prosessiin ja kontekstiin keskittyen. Narratiivisuus ei tässä yhteydessä tarkoita samaa kuin post-modernin tutkimuksen meta- ja herranarratiivit, vaan viittaa perinteisen historian tutkimuksen metodologiaan. (Levi 2002, 5.) Narratiivin ei kuitenkaan oleteta pitävän lukijaa jännityksessä samalla tavalla kuin perinteisten kertomusten, vaan antavan lukijalle mahdollisimman yksityiskohtaisen, jäsennellyn ja tehokkaan selvityksen tapahtumista. (Bates et al. 2000, 689)

3.3.2.1. Teorian rooli analyyttisessä narratiivissa

Joskus narratiivi yksin ei voi tehdä eroa kahden vaihtoehdoisen selityksen välillä, ja silloin on oikea selitys määriteltävä teoriataustan antamien ehtojen mukaan. Teoriatausta on erottamaton osa analyyttistä narratiivia, sillä se auttaa tutkijaa rajaamaan tutkittavien muuttujien joukon ja pitämään narratiivin selitysvormaisena, poissa teorian ulkopuolisilta sivupoluilta. (Levi 2002, 6) AN ei kuitenkaan pohjaa deduktioon ja hypoteesien testaukseen, kuten useat rationaalisen toimijan mallit. AN mallit, joiden avulla havainnollistetaan kausaalisia yhteyksiä muuttujien välillä, ovat iteratiivisia ja induktiivisia, vaikka tutkijan ensimmäiset intuitiot ovatkin voineet olla deduktiivisia. Rationaalisen valinnan oletukset sekä peliteorian logiikka luovat oletuksia ja hypoteeseja, jotka jalostuvat narratiivin yksityiskohtaisessa kontekstissa. Vaikka tulosten yleistysvoima olisikin vahvempi, jos hypoteesit olisi muodostettu deduktiivisella päättelyllä yleisestä teoriasta, yksittäisten tapausten selittäminen ei ole kovin realistista ja tehokasta. Rationaalisen toimijan mallia on kritisoitu liiasta yleistyksestä ja deduktiosta ja AN pyrkii luomaan vaihtoehdon kritiikille. (Levi 2002, 11–12.) Yhteiskuntatieteiden tutkijat yleensä tietävät tutkimuskohteestaan melko paljon jo ennen tutkimustaan ja teorialähtökohtaa valitessaan. Analyyttisen narratiivin tapauksessa tämä on myös toivottavaa, sillä teoriatausta on sisällytetty narratiiviin. (Bates et al. 2000, 694.)

3.3.2.2. Analyyttinen narratiivi ja rationaalinen toimija

AN olettaa, että rationaaliset toimijat ovat strategisessa vuorovaikutuksessa keskenään, mikä tarkoittaa sitä että yhden toimijan valinta riippuu toisen toimijan valinnasta. Tasapainotilanteessa jokaisen toimijan intresseissä on toteuttaa muille toimijoille lupaamansa kepit ja porkkanat pitääkseen toiset toimijat tasapainotilanteen mukaisella tiellä. Epävarmuus ja informaation puute ovat kuitenkin läsnä toimijoiden valinnoissa, jotka he tekevät valintahetken informaation ja näkemyksensä mukaan. (Levi 2002, 8.)

Polkuriippuvuus³⁶ määrittää toimijoiden valintamahdollisuuksia. AN soveltuu parhaiten tapauksiin, joissa sattumanvaraisuudella ei näytä olevan suurta roolia. (Bates et al. 2000, 692.) Aikaisemmat

³⁶ Path dependency

valinnat, toimijoiden käsitykset ja uskomukset historiasta rajaavat epäedulliset vaihtoehdot pois pelistä. Instituution historia ja historian saatossa muodostuneet rakenteet ja valtasuhteet vaikeuttavat vaihtoehtoisten kehityssuuntien valitsemista. Kuitenkin, kuten rationaalisen toimijan mallissa, analyttisen narratiivin toimija määrittää valintansa ennen kaikkea sen mukaan, mitä hän uskoo tekojensa seurauksen olevan, eikä institutionaalisten rajoitteiden mukaan. (Levi 2002, 11.) Toimijat eivät myöskään voi olla varmoja siitä, mihin heidän päätöksensä johtavat, vaan pohjaavat päätöksensä siihen, mitä päätöshetkellä kokemuksensa ja tietojensa perusteella olettavat. (Bates et al. 2000, 693.)

Instrumentaalisen rationaalisuuden oletuksella on kuitenkin rajansa. On myös pohdittava, toteutuvatko instrumentaalisen rationaalisuuden ennako-oletukset tapauksessa: Ovatko tapaus liian kompleksinen ja toimijat epävarmoja ja huonosti informoituja? Onko tapaus tärkeä toimijalle, ovatko hyödyt ja haitat niin tuntuvat, että ne vaativat rationaalista punnitsemista? Millainen toimija on kyseessä? Soveltuuko rationaalisen valinnan oletus, jos kyseessä formaali instituutio tai löyhä päättäjien yhteenliittymä? Yksilö on tunteiden, väärinymmärrysten ja arvojen viettämisessä enemmän, kuin tiedonkeruuseen ja prosessointiin satsaava formaali instituutio. Kiser ja Welser tekevät eron strategisen peliteorian ja behavioralistisen peliteorian välillä, jotka perustuvat erilaisiin toimijakuvan ennako-oletuksiin. (Kiser & Welser 2007, 4-6) Omassa tutkimuksessani behavioralistinen teoria on etusijalla. Päätöksentekotutkimuksessa toimijaa ei kuvata puhtaan rationaaliseksi, vaan institutionaaliset, poliittiset ja kognitiiviset seikat vaikuttavat päätöksentekoon, joka ei etene objektiivisten hyöty-haitta-laskelmien mukaan.

3.3.2.3. Johtopäätösten tekeminen

Logiikalla on merkittävä rooli analyttisen narratiivin tutkimustulosten määrittämisessä. Johtopäätösten täytyy seurata perusteita. Jos perustelu on väärää tai epämääräistä, tulosten uskottavuus on vaakalaudalla. Looginen konsistenssi määrittää sekä kausaalipäättelyketjua että narratiivia. Narratiivissa tulee esiin teoreettinen malli, joka määrittää toimijoiden valintoja, käytöstä ja strategista vuorovaikutusta. Tutkijan pitää tarkastella näitä teorian asettamia rajoituksia ja tutkia, miten paljon narratiivin pääelementeistä on teorian ulkopuolella. Tutkijan on arvioitava, onko hänen valitsemansa teoria paras mahdollinen selitys kyseiselle tapaukselle. Levi kuitenkin toteaa, että vaihtoehtoisen teorian tarjoaminen tulee usein akateemisen debatin vastapelurilta – vaikka tutkijat pyrkivät objektiivuuteen, he ovat usein omistautuneita omille tulkinnoilleen ja tavoilleen rakentaa narratiivia. (Levi 2002, 13–14)

AN ei sovellu hyvin yleistysten tekemiseen. Analyttisella narratiivilla koetetaan selvittää

yksittäistä arvoitusta, tiettyyn aikaan, paikkaan ja teorianmalliin sidottuna. Margaret Levin mukaan tapaustutkimuksista voi kuitenkin vetää muutamia yleisiä johtopäätöksiä. Taustalla vaikuttavat rationaalisen toimijan mallit sekä peliteoria voivat hyötyä AN:n rikkaasta kontekstista, ja muodostaa oletuksia suotuisista olosuhteista malliensa tueksi. Levi kuitenkin toteaa, että analyttiset narratiivit soveltuvat ennen kaikkea tapaustutkimuksiin, sillä ne vaativat hyvin yksityiskohtaista tietoa tapauksesta, eikä siten voi olettaa että toinen tutkija saavuttaisi saman tietomäärän ja pystyisi falsifioimaan teoriaa. (Levi 2002, 16.) AN on keskeisessä osassa etenkin byrokraattista prosessia selvittävässä analyysiluvussa 4. AN:n avulla pelaajien intressejä ja perusteita peilataan valittuun tasapainotilaan ja sen vaihtoehtoihin. AN:n avulla avatusta päätöksentekoprosessista kootaan päätöksentekijöiden mielikuvia ja uskomuksia erittelevä analyysiluku 5.

3.4. Tieteenfilosofiset ja tutkimukselliset linjavedot

FPA:ssa ei käydä keskustelua tieteenfilosofiasta. FPA ei ole osallistunut kansainvälisen politiikan suuriin debatteihin, eikä lähestymistavalla ole yhteistä kantaa tai kannanottoja epistemologiasta ja ontologiasta. Ehkä juuri tieteenfilosofisen debatin puutteen takia FPA:n on ollut vaikea löytää tietään kansainvälisen politiikan valtavirtaan. Tieteellisenä projektina liikkeelle lähtenyt FPA-tutkimusta voidaan pitää epistemologiselta pohjaltaan positivistisena, empiriaan ja todentamiseen nojaavana. Näyttää kuitenkin siltä, että FPA-tutkimus on hylännyt 1950–60 lukujen tiukan behavioristisen tutkimusotteen, koska projektia pidetään yleisesti epäonnistuneena. Houghtonin mukaan moderni FPA-tutkimus edustaa hyvin monenkirjavia epistemologisia suhtautumistapoja. (Houghton 2007, 39.) FPA pyrkii objektiiviseen selittämiseen, kysyy miksi-kysymyksiä, pyrkii antamaan kausaalisia selityksiä. FPA-tutkimus keskittyy kuitenkin päätöksentekijän subjektiiviseen näkemykseen, tulkintaan, kognitioon, ja pyrkii ymmärtämään päätöksenteon taustalla olevia syitä ja uskomuksia. Sen sijaan, että rajoittaisiin epistemologista ja ontologista lähestymistapaa tarkasti ja jättäisin tarkoituksella tietyntyyppiset selitykset huomioimatta, valitsen tieteenfilosofiseksi lähestymistavakseni analyttisen eklektismin. Analyttinen eklektismi (AE) on syntynyt kritiikistä kansainvälisten suhteiden tieteenalan kapeakatseiseen paradigma- ja debattikeskeisyyteen, joka rajoittaa tieteentekijöiden mahdollisuuksia vastata monimutkaisen ja laaja-alaisia työkaluja vaativan todellisuuden ymmärtämis- ja analysointitarpeeseen. AE painottaa kv suhteiden tutkimuksen ongelmallisuutta ja kehottaa tutkijoita yhdistelemään eri teorioita vastausten saamiseksi, jättäen metateoreettiset pohdinnat sivuun pragmaattisen otteen tieltä. AE pyrkii rikkaampiin ja monipuolisempiin selityksiin yhdistelemällä tutkittuja ja toimiviksi paradigmojen sisäisissä debatteissa osoitettuja selityksiä olemassa oleviin maailmanpolitiikan ongelmiin. AE lähestymistapaa puoltavien mielestä kansainvälisten suhteiden tieteenala ei pysty paradigmojen

sisäisiin debatteihin ja metateoriaan keskittymällä tarjoamaan ratkaisuja todellisiin maailmanpolitiikan ongelmiin tai tuottamaan tietoa, jota maailmanpolitiikan toimijat voisivat hyödyntää. (Sil & Katzenstein 8-10.) AE on ennen kaikkea joustava lähestymistapa, joka etsii kausaalisia selityksiä, mutta ei yhden paradigman tiukan metateoreettisen kehikon kautta vaan ottamalla huomioon niin rakenteen kuin toimijan, materian ja idean kautta lähestyvien teorioiden selitysvuiman. (Sil & Katzenstein 2010, 19) Tämän tutkimuksen tarkoitus ei ole todistaa tiettyä paradigmat oikeaksi tai osallistua metateoreettiseen debattiin, vaan löytää ulkopolitiikan analyysin erilaisia traditioita yhdistelemällä mahdollisimman monipuolinen selitys käytännön ulkopoliittisesta toiminnasta johdettuun tutkimuskysymykseen.

Ulkopolitiikka ei tutkimuskohteena ole ongelmaton luottamuksellisen luonteensa vuoksi. Suomessa on noudatettu noin 30 vuoden salassapitoa ulkoasiainministeriön arkistolähteisiin. Ulkopolitiikan luottamuksellinen luonne ei johdu vain Suomen omista intresseistä vaan myös ulkovaltojen intresseistä. Ulkopolitiikka perustuu luottamukseen, luottamuksellisen informaation saamiseen ulkovalloilta ja sopimuksien noudattamiseen. (Lähteenkorva & Pekkarinen 1995, 199.) Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621) säätelee asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, lisäksi siinä on mainittu vaitiolovelvollisuus. Lain mukaan salassa pidettävää tietoa sisältävää asiakirjaa ei saa luovuttaa, ei myöskään kertoa asiakirjaan sisältyvästä salassa pidettävästä tiedosta. Julkisuuslain 23 §:ssä kielletään lisäksi kertomasta asioita, jotka asiakirjaan merkittynä olisivat salassa pidettäviä. Julkisuuslain 24 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohtien mukaan salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon, kansainväliseen järjestöön tai toimielimeen, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi haittaa Suomen kv. suhteille tai Suomen edellytyksille toimia kv. yhteistyössä.

Tiedostan tutkimusaineistoni luottamuksellisen luonteen. Tutkimustapaus on melko tuore, eikä löydy avoimista arkistoista. Tutkimus perustuu kuitenkin haastatteluihin eikä arkistolähteisiin ja sen perustana ovat päätöksentekijöiden anonyymit tulkinnot tilanteesta. Spesifiseen tutkimuskysymyksen vastaamisen lisäksi tutkimuksella halutaan avata päätöksentekokulttuuria sekä pohtia Suomen ulkopolitiikan vaikuttimia. Samanlaisia ulkopoliittista päätöksentekoa analysoivia tutkimuksia on tehty ennenkin (esim. Forsberg et al. 2003), vaikka tapahtumat olisivat vielä olleet julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä. Epäilen, että haastateltavat kertoisivat avoimesti vaikuttimistaan tiedon luottamuksellisuuden vuoksi, ja haastatteluista saatetaan myös kieltäytyä. Salassapitomääräykset eivät kuitenkaan voi estää tutkijaa tekemästä päätelmiään. Vaikka viralliset asiakirjat olisivatkin salassapitomääräysten vuoksi tutkijan ulottumattomissa, tietoa tapahtumista löytyy uutisoinnista, muistelmateoksista sekä haastatteluiden avulla. (Rasilainen 1995, 63)

3.5. Haastattelujen laajuus ja käytännön toteutus

Tutkimusta varten toteutettiin yhteensä seitsemän haastattelua. Laadullisen tutkimuksen ollessa kyseessä on vaikea antaa yksioikoista vastausta siitä, milloin aineisto on riittävän suuri tieteellisen, edustavan tutkimuksen tekoon. Ratkaisevaa ei laadullisessa tutkimuksessa ole aineiston koko, vaan tulkintojen kestävyys ja syvyys. Aineiston riittävyyttä voi arvioida saturaation eli kylläntymisen käsitteen kautta. Saturaatiolla tarkoitetaan sitä, että aineisto alkaa toistaa itseään eivätkä tiedonantajat tuota uutta tietoa tutkimusongelman kannalta. Kylläntymisen ajatuksena on, että tietty määrä tietoa riittää tuomaan esiin sen teoreettisen peruskuvion, joka tutkittavasta ilmiöstä on mahdollista saada. On kuitenkin määriteltävä tarkkaan, mitä aineistosta ollaan hakemassa, jotta voidaan puhua aineiston kylläntymisestä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 85–87.) Tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan siihen, miksi Suomi päätti tukea aseidenvientikiellon poistamista. Kylläntymisen käsite on tässä tutkimuksessa ongelmallinen, sillä aineistosta haetaan erityisesti erilaisuutta ja konflikteja. Tutkimukseen pyritään haastattelemaan jokaisen päätöksentekoon osallistuneen instituution vähintään yhtä edustajaa. Byrokraattisen politiikan mallin perusoletuksena on, että päätöksenteossa pelaajat edustavat lähtökohtaisesti organisaationsa intressejä. Ulkoministeriöstä, joka toimi päätöksen valmistelijana, haastatellaan useampaa valmisteluun osallistunutta, jotta päästään sen jäljille, miten päätöstä valmisteluvaiheessa kehystettiin ja millaisiin tietoihin, odotuksiin ja uskomuksiin valmistelu perustui.

Tiedonantajat on valittava huolella ja valinta on perusteltava. Kriteerit sopivista tiedonantajista rajoittavat haastateltavien joukkoa: miten saada kokoon edes pieni määrä juuri tästä asiasta tietäviä henkilöitä. Tuomi ja Sarajärvi (2009, 86) esittelevät lumipallo-otannan aineistonkeruumenetelmän. Siinä haastattelututkimuksen alkutilanteessa tiedetään yksi tai muutama avainhenkilö, jotka johdattavat tutkijan toisten keskeisten tiedonantajien pariin. Lumipallo-otanta kuvaa myös tässä tutkimuksessa harjoitettua aineistonkeruuta, sillä haastattelujen alkutilanteessa on tiedossa vain muutama keskeinen päätöksentekoon osallistunut henkilö, joiden avulla jäljitettiin muut prosessiin osallistuneet.

Haastattelukutsuja päätöksentekoon osallistuneille lähetettiin yhteensä yhdeksän. Kahdessa kieltävässä vastauksessa vedottiin siihen, että omaa roolia kyseisessä päätöksentekoprosessissa ei pidetty merkittävänä, ja että yksityiskohdat ovat jo unohtuneet. Yksi vetosi omaan alhaiseen asemaansa organisaatiossa, ja totesi tapauksen kommentoinnin olevan ylempien tehtävä. Yksi kieltäytyjistä vetosi julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 mom. 1 ja 2 kohtiin. Lainkohdan mukaan salassa pidettäviä ovat tiedot, jotka koskevat Suomen suhteita toiseen valtioon, kansainväliseen järjestöön tai toimielimeen, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi haittaa Suomen kv. suhteille tai

Suomen edellytyksille toimia kv. yhteistyössä.

Haastattelukutsut lähetettiin asevientikieltodebatin ajanjaksona 2003–2005 työskennelleille Aasia ja Oseania-yksikön edustajille, ihmisoikeusyksikön edustajalle, vientivalvontayksikön edustajalle, poliittisen osaston edustajille, alivaltiosihteerin ja ulkoministerin edustajille sekä presidentin kabinetin edustajalle. Nämä ovat keskeiset formaalin päätöksentekoprosessin mukaiseen prosessiin osallistuneet tahot. Haastateltavien aikataulujen asettamissa rajoissa haastattelujärjestykseksi muodostui suorittavalta osastolta ja käytännön toteuttajien haastattelujen kautta ja ohjaamana poliittisten päättäjien haastatteluun eteneminen. Alhaalta ylös etenevä lähestymistapa muodostaa monipuolisemman ja syvemmän kuvan päätöksentekoprosessista ja antoi parhaat eväät osata johdatella korkean tason päätöksentekijöiden haastatteluja tutkimuskysymystä palvelevaan suuntaan.

Tutkimusta varten suoritettiin yhteensä seitsemän haastattelua. Keväällä ja kesällä 2011 toteutetut asiantuntijahaastattelut auttoivat hahmottamaan haastattelurunkoa varsinaisten päätöksentekijöiden haastatteluihin. Asiantuntijahaastateltavat ovat tutkijoita, joista toinen valotti Suomen ulkoministeriön päätöksentekokulttuuria, toinen EU-Kiina- ja Suomi-Kiina-suhteita. Päätöksentekoprosessiin osallistuneiden haastattelut toteutettiin vuoden 2011 elo- ja marraskuun välisenä aikana. Haastateltavat olivat osallistuneet suoraan tai epäsuorasti päätöksentekoon Suomen kannasta Kiinan asevientikiellon poistamiseen. Kolme haastateltavaa työskenteli päätöksen aikana ulkoasiainministeriön valmistelevilla osastoilla. Kaksi haastateltavaa osallistui Suomen ulkopoliitiikan muodostamiseen poliittisella tasolla. Lumipallo-efekti toimi haastateltavien löytämisen apuna hyvin ja haastateltavat olivat halukkaita auttamaan muiden päätöksentekoon osallistuneiden jäljittämässä. Haastattelusta kuitenkin myös kieltäydyttiin, vaikka toinen päätöksentekoon osallistunut oli haastattelussaan ehdottanut yhteydenottoa.

Haastattelututkimuksessa tietoa tuottavien henkilöiden, tiedonantajien tunnistettavuus yksilöinä häivytetään tutkimuksessa. Anonymiteettia pidetään tärkeänä etenkin silloin, kun haastattelut kohdistuvat eliittien omiin näkemyksiin tapahtumista. (Mykkänen 2001, 114) Organisaatiot ja yksiköt mainitaan tekstissä, koska byrokraattisen politiikan teoria etsii päätöksenteon kaupankäyntiä nimenomaan organisaation eri osien välillä, mutta haastateltavan henkilöllisyyttä suojellaan.

Haastattelumateriaalin voi katsoa olevan riittävää, sillä tärkeimpien päätöksentekoprosessiin osallistuneiden toimijoiden näkökulmat ovat siinä edustettuina. Ulkoministeriön kaikkien kolmen valmistelevan osaston näkemykset kuvastavat prosessin ja argumentaation etenemistä ministeriön sisällä, kahden poliittiseen päätöksentekoon osallistuneen haastattelut valottavat ulkoministerin ja presidentin roolia ulkopoliitiikan päätöksenteossa. Haastatteluiden kesto vaihteli 1 h 22 minuutin ja

19 minuutin välillä. Kaksi haastateltavaa halusi korostaa sitä, ettei muista päätöksentekoprosessin yksityiskohtia enää hyvin. Päivämäärät ja prosessin tarkka kulku olivat vaikeita muistettavia, kun taas suuret linjat, argumentit ja Suomen tavoitteet olivat jääneet parhaiten haastateltavien mieleen. Päivämäärien mukaan etenevä aikajana-asetelma on jätetty tutkimuksen analyysistä kokonaan pois, sillä kronologinen etenemisjärjestys ei teorianäkökulmasta ole tärkeää. Suurempi mielenkiinto keskittyy haastateltavien näkemyksiin päätöksentekoprosessin sisällöstä, argumentaatiosta ja odotuksista Suomen ulkopoliitiikan ja EU:n ulkosuhteiden kehitykseen.

Koska haastatteluja valmisteltaessa taustamateriaalina käytettiin ennen kaikkea EU-Kiina-tutkimusta, ennakkokäsityksen mukaan päätöksenteossa olisi pohdittu ennen kaikkea EU-Kiina-suhteita, Kiinan tilannetta sekä EU:n jakautuneisuutta. Suomalaisessa päätöksenteossa korostuivat haastattelujen mukaan kuitenkin ennen kaikkea EU:n aseviennin käytännösäännöt, joiden uudistustyö linkittyi Kiinan asevientikiellon purkamispäätökseen. Tätä ei osattu ennakoida haastattelurunkoa valmisteltaessa, joten kysymykset ja valmius esittää tarkentavia kysymyksiä EU:n asevientiregiimistä jäivät yleiselle tasolle. EU:n asevientiregiimiä ja Suomen asevientä ja sen sääntelyä käsitellään analyysin yhteydessä, Suomen päätöksentekoprosessissa esiin tulleiden argumenttien yhteydessä luvussa 4.4.

Analyysi on jaettu kahteen lukuun teorianäkökulman mukaan. Ensimmäinen analyysiluku jäljittää Suomen päätöksentekoprosessia byrokraattisen politiikan termien mukaan – millainen toimintakanava tapaukseen liittyi, mitkä olivat pelin säännöt, ketkä tärkeimmät pelaajat, millaisia intressejä tapaukseen liittyi, miten päätöksentekotehtävä kehystettiin, kenen etuja ja intressejä valittu politiikka edusti. Analyysi pyrkii noudattamaan analyyttisen narratiivin ehtoja: valittua tasapainotilaa ja sen vaihtoehtoja punnitaan hyöty-haitta-näkökulmasta, ja arvioidaan esitettyjä argumentteja myös tutkimustiedon ja tilastojen valossa.

Toinen analyysiluku avaa päätöksentekijöiden ajatteluun vaikuttaneita mielikuvia poliittisen psykologian terminologian kautta. Millaiseen informaatioon päätös perustui? Millaisia mielikuvia päätöksentekijät liittivät päätöksenteon osapuoliin? Liitettiinkö tapaukseen vääriä odotuksia? Millaisia uskomuksia päätöksentekijöillä oli Suomen roolista EU:ssa ja päätöksen vaikutuksista? Analyysissa yhdistyvät haastatteluiden kautta saatu informaatio ja päätöksentekijöiden uskomusten tulkinta sekä tutkimuskirjallisuus Suomen EU-päätöksenteosta, Suomen suhtautumisesta YUTP:an sekä Suomen ulkopoliitiikan perinteistä ja uskomuksista.

4. ANALYYSI I – PÄÄTÖKSENTEKOPROSESSI

4.1. Toimintakanavat ja pelin säännöt

Tässä alaluvussa avataan suomalaisen YUTP-päätöksenteon toimintakanava lakiainekseen ja tutkimukseen perustuen sekä hahmotellaan päätöksentekoprosessin kulku asevientikiellon tapauksessa haastatteluihin ja tutkimukseen pohjautuen. Toimintakanava määrittää päätöksenteon institutionaalisen järjestyksen, kertoo pelaajille kenen puoleen kääntyä, ketä informoida, kenen päätösvaltaan vedota. Pelin säännöt voivat olla lakiin kirjattuja, tai kulttuurisidonnaisia ja hämärärajaisia. Risto Lampinen nimittää virallista valmistelu- ja päätöksentekoprosessia institutionaaliseksi kehikoksi, joka toimii pidäkkeenä erillisintressien muotoutumiselle ja toisaalta mahdollistavana rakenteena, jossa useat toimijat voivat päätöksentekoprosessin eri vaiheissa vaikuttaa sen suuntaan (Lampinen 2000, 154).

4.1.1. Ministeriö päätöksen valmistelijana

Suomalaisessa EU-päätöksenteossa ministeriöt ovat keskeisessä roolissa. Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu (Laki valtioneuvostosta 175/2003, § 9). Ministeriön tulee selvittää kysymykseen liittyvät sisällölliset, taloudelliset, oikeudelliset ja poliittiset näkökohdat ja perustella Suomen kanta (Raunio 2007, 240). Ulkoasiainministeriö on vastuussa laajentumiseen, ulkosuhteisiin, kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin sekä kehitysyhteistyöhön liittyvien EU-asioiden tarkkailusta, valmistelusta ja Suomen kannan määrittämisestä. Vaikka koko ministeriö osallistuu EU-asioiden valmisteluun jollain tavalla, muutamat osastot ovat erikoistuneet EU-asioiden koordinointiin ja hoitoon. Ulkoministeriö kokonaisuutena perehtyy hyvin laajasti Suomen EU-politiikan hoitoon³⁷. (Kinnunen 2004, 7-8.) YUTP:n kansallinen valmistelu poikkeaa muusta EU-politiikasta. Kantojen valmistelu tapahtuu ulkoasiainministeriössä ja niiden yhteensovittaminen muuhun EU-politiikkaan yhdessä valtioneuvoston kanslian EU-yksikön sekä ulkoasiainministeriön EU-yksikön ja Eurooppa-kirjeenvaihtajan yksikön välillä. (Tiilikainen 2006, 226.) Verrattuna muihin EU-maihin Suomessa EU-asioiden valmistelu on hyvin formaalia ja järjestelmällistä. Vaikka toiminta on tarkkaan määritettyä, Suomen kaltaisessa pienessä maassa formaalien käytäntöjen lisäksi epävirallinen vuorovaikutus toisensa tuntevien virkamiesten kesken täydentää päätöksentekoa. (Kinnunen 2004, 12.) Suomen EU-asioiden valmistelukoneistolla on EU:ssa hyvä maine, joka Keinäsen ja Talonpojan mukaan perustuu Suomen johdonmukaiseen ja ennustettavaan toimintalinjaan työryhmätasolta aina Eurooppa-neuvostoon. Suomen yleiset integraatiolinjaukset ja asioiden

³⁷Over-arching ministry

harkittu esittämistapa ilmentyvät hyvin koordinoitun linjamuodostuksen tuloksena kaikilla yhteistyön tasoilla. (Keinänen & Talonpoika 2006, 252.)

Suomessa päätöksentekoprosessi käynnistyi UM:n Aasia- ja Amerikka osaston Aasia ja Oseania-yksikössä. Euroopan unionin ministerineuvoston ulkoasiainkomitean alainen Aasia-työryhmä valmistelee EU-Kiina huippukokousten sisältöä. Suomesta työryhmän asialistaa varten tekee valmistelutöitä Aasia ja Oseania-osaston Kiina-desk.

Kysymys tulee Suomelle vaan EU:lta, EU:n asialistalta. Oli vuosia, jolloin asevientikielto oli EU-agendalla vähintään 2 kertaa vuodessa. Aasia-työryhmä on alin, josta valmistelutyö lähtee. Kiina tiedusteli säännöllisesti, että mitä aiotaan asevientikiellolle tehdä. Se asia nousee valmisteluun aina kun pidetään EU-Kiina huippukokous ja se pidetään kerran vuodessa. [...] Siitä pystyy laskemaan taaksepäin: mikä on lähin huippukokous, jossa pitää päättää, mitä EU sanoo Kiinalle. EU:n korkein kokous, eli yleisten asioiden neuvosto tai jopa Eurooppa-neuvosto, sielläkin se joskus oli, osuu yleensä kesään, siitä lasketaan taaksepäin. Kaikilla eritasoisilla työryhmillä on oma aikataulunsa, josta pystyi tarkistamaan, että milloin asia tulee agendalle. Oli deskin tehtävä hälyttää muita että se tulee tuolla agendalle, tuolla ne kysyvät meiltä mitä mieltä ollaan. Sitten aloitetaan valmistelutyö. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Asevientikielto oli usein ministeriön agendalla, ei pelkästään EU-Kiina huippukokousten yhteydessä. Päätöstä asevientikiellosta ei koettu yhdeksi prosessiksi ministeriön sisällä, vaan useasti EU-agendan takia esillä olleeksi asiaksi, johon ottivat osaa eri osastot ja johon tunsivat omistajuutta useat toimijat. Poliittisen osaston sekä ulkoministerin rooli päätöksenteossa korostui alusta lähtien.

Ranska oli asiassa aloitteellinen, se halusi asevientikiellosta eroon ja keskustelu EU-piirissä käynnistyi. Kyseessä ei ollut siis kotimainen prosessi. Suomessa päätöstä tehtiin UM:n sisällä. Tämä oli kahdella osastolla, poliittisella ja Aasia-Amerikka-osastolla. Pääroolissa oli poliittinen osasto, koska osasto valmistelee YUTP:n. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Se, jonka toimialaan asia kuuluu, aloittaa päätöksentekoprosessin. Ja huippukokouksen valmisteluun kun se kuului, niin sitten se on Aasia-yksikkö. Että tässä se päätöksen muodostamiseen osallistunut joukko oli Aasia-yksikkö, poliittisen yksikön päällikkö, asevalvontayksikkö ja ihmisoikeusyksikkö. Kauppapoliittiselle osastolle se ei mennyt, tai on voinut mennä tiedoksi. Mutta ei se ollut sen kummempi päätös kun mikään muukaan asia. Ulkoministeriön ulkopuolelle tämä ei mennyt ainakaan minun käsieni kautta, tämä ei koske muita ministereitä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Tärkeimpien pelaajien rooleja ja intressejä käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.

4.1.2. Valtioneuvosto poliittisena päättäjänä – valiokunnat ja ministeri

Hallitus ja erityisesti pääministeri ovat Suomen EU-politiikan muodostuksessa merkittävimmät toimijat. Ministerineuvosto on unionin tärkein lainsäädännöllinen elin (Raunio 2006, 58). Perustuslain § 93 mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten

kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Pääministerin ulkopoliittinen päätöksentekovalta on kasvanut EU-jäsenyyden myötä. Vaikka valtioneuvosto ja eduskunta ovat menettäneet osan sisäpoliittisesta vallastaan Brysseliin, ne ovat saaneet lisää ulkopoliittista valtaa kansallisessa päätöksentekojärjestelmässä. Rajanveto sisä- ja ulkopoliitiikan välillä on käynyt EU-jäsenyyden myötä entistä hankalammaksi. (Forsberg 2000, 265.) Käytännössä valta keskittyy pääministerille ja valtioneuvostolle, koska lähes mikä tahansa ulkopoliittinen asia voi olla EU-asia. Hallitus vastaa Suomen kannan muotoilusta unionin ensimmäisen ja kolmannen pilarin alaisuuteen kuuluvissa asioissa, sekä enenevissä määrin myös toisen pilarin (YUTP) asioista. (Raunio 2006, 59.)³⁸

Valtioneuvosto käsittelee ulkopoliitiikkaan liittyviä asioita kahdessa valiokunnassa. Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) määrää EU-ministerivaliokunnan toiminnasta §26 mom. 2:

Valiokunnan on valmistavasti käsiteltävä ne Euroopan unionissa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäviksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäviksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena.

EU-ministerivaliokunta vahvistaa aina ennen neuvoston kokousta Suomen lopullisen kannan sekä neuvoston kokoukseen osallistuvan ministerin liikkumavaran kokouksessa. EU-ministerivaliokunnassa valmistellaan myös YUTP:an liittyviä asioita. (Raunio 2007, 240.) EU-ministerivaliokunnan jälkeen Suomen kantoja käsitellään vielä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa yhdessä tasavallan presidentin kanssa (Keinänen & Talonpoika 2006, 258). Valiokuntakäsittelyyn seuloutuvat vain olennaisimmat ja turvallisuuspoliittisesti merkittävät kysymykset (Tiilikainen 2006, 224). TP-UTVA-kokouksia järjestetään tarvittaessa, noin kerran kuussa. Kokouksista laaditaan pöytäkirjat ja kokouksen asiakirjat ovat julkisuuslain nojalla salaisia, ellei niitä erikseen todeta julkisiksi (Ulkoasiainvaliokunta 2006).

Valiokuntien roolia ei mainittu lainkaan haastatteluissa, mikä merkinnee sitä, että päätöstä asevientikiellosta ei katsottu niin merkittäväksi tai ristiriitaiseksi, että siitä olisi käyty debattia ministerivaliokunnissa. Asevientikieltoa käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 16.4.2004 ja 12.11.2004. Tavoitemuisioissa³⁹ käsitellään lyhyesti Suomen kantaa tukea asevientikiellon poistamista. Suomi pitää embargoa vanhentuneena ja katsoo aseviennin käytännesääntöihin siirtymisen tuovan Kiinan aseviennin järjestelmällisemmän valvonnan alaisuuteen. Tavoitemuistioden mukaan Suomi ei halua vaatia Kiinalta ”vastalahjaa” embargon poistamisesta, mutta toivoo, että Eurooppa-neuvoston päätelmissä korostetaan EU:n pyrkimyksiä jatkaa työtä

³⁸ Koska tutkimus keskittyy vuonna 2004 tehtyyn päätökseen, ei EU:n myöhemmin tapahtuneita institutionaalisia muutoksia ja niiden vaikutusta Suomen päätöksentekojärjestelmään oteta huomioon. MO

³⁹ Tavoitemuistio UM2004-00974 16.4.2004, tavoitemuistio UM2004-03136 12.11.2004

Kiinan ihmisoikeustilanteen parantamiseksi.

Kun tämä oli selkeästi EU-päätös, liittyy EU:ssa tehtävään päätöksentekoon ja EU-toimintaan, niin voi olla, että tämä ei ole tullut, saattaa olla ettei tämä ole tullut presidentin ja UTVA:n yhteiskokouksissa esiin, saattaa olla että tätä on käsitelty vain valtioneuvostossa EU-ministerivaliokunnassa. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Laki valtioneuvostosta (175/2003 § 15) määrää ministerin asemasta ministeriössä. ”Ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti. Ministeriössä päätettäviä, muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistaviksi.”

Ulkoasiainministerin rooli korostui kaikissa haastatteluissa. Ulkoasiainministeri tekee viimeisen päätöksen ministeriön valmistelun pohjalta.

Tämä on sen verran tärkeä, että se esitellään ministerillekin, kysytään, mietitään tarkasti että mitä me oltaisiin mieltä. Poliittisen osaston päällikkö keskustelee siitä ministerin kanssa. (Haastattelu 2, 24.8.2011) Tärkein päätöksentekijä tässä, tietysti kuten poliittisissa päätöksissä Suomessa, oli ministeri, muut valmistelevia tahoja. (Haastattelu 1, 24.8.2011))

4.1.3. Presidentti ulkopoliittisena toimijana

Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (Suomen perustuslaki § 93, mom.1). Vaikka kaikki päätöksentekovalta on EU-asioissa valtioneuvostolla, mukaan lukien valmistelu ja toimeenpano, varsinaisen ulkopoliitiikan johto on kuitenkin edelleen presidentin käsissä. Presidentti osallistuu Eurooppa-neuvostoon valtioneuvoston edustajien kanssa silloin, kun niissä keskustellaan toisen pilarin asioista (YUTP). Presidentin vastuulla on edelleen perinteinen, EU:n ulkopuolisen ulkopoliitiikan hoitaminen, mutta presidentti määrää tästäkin yhteistyössä valtioneuvoston kanssa. Vakiintuneen käytännön mukaan presidentti osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin halutessaan. (Raunio 2006, 59.) Suomea edustavat aina pääministeri ja häntä avustava ulkoasiainministeri. Tasavallan presidentti voi niin halutessaan ilmoittaa aikeistaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa käsitellään hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita. (Keinänen & Talonpoika 2006, 267.)⁴⁰ Presidentti Tarja Halonen osallistui vuoden 2004 Eurooppa-neuvostoihin kesä- ja joulukuussa.⁴¹ Kiinan asevientikiellosta keskusteltiin näissä kokouksissa.

⁴⁰ Vuoden 2012 perustuslakiuudistuksessa pääministerin asemaa Suomen EU-politiikan johtohahmona haluttiin korostaa: Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. (4.11.2011/1112)

⁴¹ Tasavallan presidentin viikko-ohjelma vko 25/2004.
<http://www.presidentti.fi/halonen/Public/defaulta130.html?contentid=174867&nodeid=41416&contentlan=1&culture=fi-FI>, Eurooppatiedotus 18.12.2004, Eurooppa-neuvosto 16.-17.12.2004.
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=94587&nodeid=37760&contentlan=1&culture=fi-FI>

Suuri osa yhteydenpidosta presidentin ja valtioneuvoston välillä käydään käytännöksi muodostuneissa epävirallisissa viikoittaisissa tapaamisissa presidentin ja pääministerin sekä presidentin ja ulkoministerin välillä. Tapaamisissa osapuolet vaihtavat tietojaan ja näkemyksiään ulkopoliitikasta. (Tiilikainen 2006, 224.) Yhteydenpitoon ja valmisteluun kuuluvat olennaisesti myös virkamiesten väliset kontaktit. Presidentin kanslia saa yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lisäksi laajasti kirjallista valmisteluaineistoa myös YUTP:sta valtioneuvoston kansliasta, ulkoasiainministeriöstä ja edustustoista. (Ulkoasiainvaliokunta 2006.)

Presidentin rooli päätöksenteossa jäi haastatteluiden jälkeenkin hämäräksi, sillä haastateltavat eivät muistaneet, missä vaiheessa ja missä instituutiossa asiaa on esitelty presidentille.

Presidentin osallistuminen ulkopoliittiseen päätöksentekoon tulee aina kahta kautta. Presidentin ja ulkoministerin tapaaminen on epävirallinen, mutta vakiintunut käytäntö. Toinen kanava on presidentin ja hallituksen UTVA:n kokoukset, jotka ovat nykyään hyvin normimuotoisia. Nämä ovat ne keskeiset päätäntäkanavat. En muista ihan tarkasti. Nämähän tulee normaalisti siten, että ulkopoliittiset päätökset tulee ulkoministeriövetoisesti, UM:n oman valmistelun pohjalta mahdollisesti presidentille, mikäli on sellainen asia johon presidentin kantaa tarvitaan. En tiedä miten kauan asia mahtoi olla UM:ssa valmistelussa, siis virkamiesvalmistelussa, ennen kuin se tuli selkeästi poliittiseen päätöksentekoon. Ei ole selkeää mielikuvaa poliittisen päätöksenteon erilaisista vaiheista. Normaali poliittinen prosessi, joka käydään presidentin kanssa, on presidentin ja ulkoministeriön tapaamisessa perjantai-aamuisin. Luulen että tämä tuli joku perjantai-aamu UM:n esityksestä esiin, ja sitä käytiin läpi. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

4.1.4. Eduskunta YUTP-päätöksenteossa – tietoinen muttei osallinen

Pääosa EU-asioista on eduskunnan toimivallan ulkopuolella. “Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.” Näissä kysymyksissä valtioneuvoston on toimitettava tieto viipymättä eduskunnalle. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat EU-asiat käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa, joka voi antaa asiasta ehdotuksensa valtioneuvostolle. (Suomen perustuslaki § 96.) Ulkoasiainvaliokunnalla on YUTP:n päätöksenteossa samanlainen tietojensaantioikeus ja puhevalta kuin suurella valiokunnalla muissa EU-asioissa (Raunio 2007, 237). Eduskunta kuulee ministereitä ennen neuvoston kokouksia. Ministeri selostaa valiokunnalle tulevan kokouksen asiasisältöä, hallituksen kantaa ja neuvottelutaktiikkaa ja antaa kokouksen jälkeen valiokunnalle selvityksen kokouksesta. Raunion mukaan tämä käytäntö on pakottanut ministerit perehtymään syvällisesti EU-asioihin ja lisännyt EU-asioiden poliittista ohjausta. Suuri valiokunta määrittelee yleensä ministerille neuvotteluohjeet ja ehdot, mihin eduskunta tulee suostumaan, mutta varoo tekemästä tästä neuvotteluhaarukasta liian tiukkaa ja taipumatonta. (Raunio 2007, 245–246.)

Virkamiesten näkökulmasta eduskunnan kuuleminen on välttämätöntä virkamiesten työn legitimoimiseksi, mutta käytännön toteutus on yleensä kankeaa ja hidasta, etenkin silloin kun

Suomen kanta olisi muotoiltava nopeasti (Lampinen 2000, 157).

Tietysti kaikessa EU-päätöksissä, YUTP:nkin reviirillä, silloin kun on EU:n neuvoston agendalla, niin siitä informoidaan aina eduskuntaakin. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Eduskunnan rooli kyseisessä kysymyksessä jäi vaatimattomaksi: eduskuntaa informoitiin, mutta valtioneuvoston päätös ei muuttunut eduskunnan käsittelyssä mitenkään. Eduskunnan ja hallituksen välillä ei ole ilmennyt suuria erimielisyyksiä EU-kysymyksissä, vaikkakin eduskunta on esittänyt kriittisempiä näkemyksiä etenkin talous- ja rahaliittoa ja YUTP:tä kohtaan (Raunio 2007, 237). Lampinen huomauttaa, että suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien kannat myötäilevät lähes aina valtioneuvoston kantoja yleensä vain täydentäen näkökulmia ja lisäten painotuksia (Lampinen 2000, 157). Eduskunnassa valiokuntien esityslistat ovat ruuhkautuneet EU-asioiden käsittelyn vuoksi, eikä asioita ehditä käymään perusteellisesti keskustellen läpi. Valiokunnilla ei myöskään ole käytössään virkamiehiä, jotka laatisivat taustamuistioita ja selvityksiä EU-asioista – täten valiokunnat ovat hallituksen jakaman informaation varassa. (Raunio 2007, 242–243.) EU-asiat käsitellään usein suljettujen ovien takana valiokunnissa ja ne nousevat vain harvoin täysistuntoihin. Suuri osa EU-asioista ei herätä eduskunnassa lainkaan keskustelua, vaan erikoisvaliokunnat ja suuri valiokunta leimaavat lähes automaattisesti hallituksen kannan. (Raunio 2007, 259.)

Ulkoasiainvaliokunta sai EU:n Kiinaan kohdistamasta asevientikiellosta ulkoministeriön laatiman muistion 31.3.2004. Kokouksessaan 2.4.2004 ulkoasiainvaliokunta toteaa muistion saapuneen käsiteltäväksi ja päättää, ettei asian johdosta ryhdytä toimenpiteisiin.⁴² Muistiossa esitellään lyhyesti tapauksen historiaa sekä perustellaan Suomen kanta. Suomen kanta on, että poikkeustilapäätös asevientikiellosta on vanhentunut ja tulisi korvata selkeämmillä aseviennin käytännesäännöillä. Muistiossa arvioidaan, että EU:ssa on yhteisymmärrys siitä, että asevientikielto halutaan jollain aikataululla poistaa, ja että päätös asiasta pyritään tekemään huhtikuussa 2004.⁴³

Eduskunnan täysistunnossa hallituksen kyselytunnilla Kiinan asevientikieltoa käsiteltiin lyhyesti 22.4.2004, kun vihreiden kansanedustaja esitti ulkoministerille kysymyksen Suomen kannasta ja perusteista asevientikieltoon ja EU:n aseviennin käytännesääntöjen asemaan liittyen. Kysyjä kritisoi Suomen linjausta tukea asevientikiellon poistamista yhdessä EU:n suurten aseviejävaltioiden kanssa ja tiedusteli Suomen toimia EU:n asevientilainsäädännön tiukentamiseksi.⁴⁴

4.1.5. EU-sihteeristö – koordinoija ja kalenteri

Kun Suomen kanta on lopullisesti määritelty, vastuuministeriö laatii siitä kirjallisen ohjeen ja

⁴² Ulkoasiainvaliokunta, 17/2004, § 6

⁴³ UTP 8/2004 vp, EU/YUTP/Eduskunnan informoiminen; Euroopan Unionin Kiinaan kohdistama asevientikielto

⁴⁴ Täysistunnon pöytäkirja PTK 46/2004 vp

toimittaa sen EU-sihteeristöön. EU-sihteeristön tehtävä on avustaa ministeriöitä ja muita EU-asioiden valmisteluun osallistuvia tahoja kantojen yhteensovittamisessa, toimia EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä ja huolehtia tiedonkulusta Suomen valmistelukoneiston ja Brysselin EU-edustuston välillä. (Lampinen 2000, 153.) EU-sihteeristö työskentelee pääministerin alaisuudessa (Forsberg 2000, 66).

EU-sihteeristö VNK:ssa hoitaa paperit ja tekniset asiat, pitää järjestystä ja vahtii aikatauluja, ja on meidän kimpussa näistä. En tiedä, missä vaiheessa niiden kanssa keskusteltiin. Niille kuuluu myös pääministerin informointi. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

4.1.6. EU-edustusto – politiikan toteuttaja

Komissiossa Suomea edustavat asianomaisten ministeriöiden virkamiehet, neuvoston työryhmissä myös EU-edustuston virkamiehet (Lampinen 2000, 153). EU-suurlähettiläs osallistuu ministerineuvoston tärkeimmän valmisteluulimen, pysyvien edustajien komitean COREPER:n kokouksiin Suomen edustajana (Keinänen & Talonpoika 2006, 266). Koska COREPER:ssä on läsnä vain Brysselin pysyvien edustustojen virkamiehiä, kokouksissa toimitaan pääkaupunkien kirjallisten ohjeiden pohjalta. Suomessa EU-sihteeristön hyväksymä, toimivaltaisen ministeriön laatima COREPER-ohje on virallinen kokousohje, josta käy ilmi Suomen suhtautuminen käsiteltävänä olevaan ehdotukseen. (Keinänen & Talonpoika 2006, 261–263.)

Virkamiesten keskuudessa Suomen EU-edustustoa pidetään hyödyllisenä linkkinä EU-tasolle, mutta sen vaikutus päätöksentekoprosessiin muuna kuin informaation ja aikataulujen välittäjänä koetaan vähäiseksi (Lampinen 154–155). EU-edustuston rooli ei tullut esiin kuin yhdessä haastattelussa, eikä sen roolia kyseisen päätöksen muotoilussa ole syytä pitää merkittävänä.

Tässä mukana on myös Brysselin [EU-edustuston] Aasia-työryhmän edustaja, joka osallistuu niihin kokouksiin ja jonka kanssa neuvotellaan ja kerrotaan, mitä on tulossa. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

4.2. Pelaajat – tärkeimmät päätöksen muotoilijat

Byrokraattisen politiikan teorioiden mukaan pelaajan asema määrittää pelipaikan, näkökulman, josta hän päätöksentekoa katsoo. Myös henkilökohtainen kiinnostus voi vaikuttaa aktiivisuuteen päätöksenteossa. Tässä luvussa eritellään haastatteluiden mukaan tärkeimpien päätöksentekoon osallistuneiden pelaajien näkemyksiä päätöksenteosta sekä heidän tavoitteitaan ja preferenssejään.

4.2.1. Ulkoasiainministeriö – virkamiesvalmistelulla suuri rooli

Päätös Kiinan asevientikiellon poistamisesta koettiin haastatteluissa pelkästään ulkoministeriön

sisällä tehdyksi päätökseksi. UM:n eri yksiköiden asema korostui haastatteluissa, mikä myötäilee tutkimuksia EU:n vaikutuksesta suomalaisen päätöksenteon virkamiesmäistymiseen. Lampisen haastattelututkimuksen mukaan valmistelevan ministeriön virkamiehet ovat keskeisimmässä asemassa Suomen kannan sisältöä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä. Ministereillä ja ministeriöiden korkeimmalla virkamiesjohdolla ei Lampisen haastatteluissa nähty olevan suurta vaikutusta Suomen kantojen sisällölliseen puoleen. (Lampinen 2000, 154–155.) Virkamiesten valta on kasvanut EU-jäsenyyden myötä ministereiden ja kansanedustajien kustannuksella lainsäädännön painopisteen siirryttyä Brysseliin. EU-asiat monimutkaisuudessaan ja teknisyydessään vaativat vankkaa perehtyneisyyttä valmisteltavan asian sisällön sekä päätöksentekojärjestelmän suhteen. Komission ja neuvoston työryhmät koostuvat pääasiassa virkamiehistä, joilla on keskeinen asema lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa. Ministereillä, ministeriöiden korkeimmilla virkamiehillä ja kansanedustajilla työpöytä on täynnä kotimaan asioita, eikä heillä usein riitä aika ja voimavarat yksityiskohtaisiin EU-asioihin perehtymiseen. (Raunio & Wiberg 2000, 283.) Tutkimusta varten haastateltu suomalainen Kiina-tutkija toteaa, että Suomen ulkopoliitiikan käytännön tekeminen on muuttunut kylmän sodan matalan profiilin ajoista, jolloin kierrätettiin kaikki kysymykset presidentin kautta, siihen, että ulkopoliittiset kannat muotoillaan alemmalla tasolla. EU:n kautta pitää olla näkemys kaikesta, eikä siitä korkealla tasolla ehditä käsitellä kuin murto-osa. (Haastattelu 21.7.2011)

Ulkoministeriön kolme tärkeintä päätöksentekoon vaikuttanutta yksikköä ovat Aasia ja Oseania-yksikkö, asevalvontayksikkö ja ihmisoikeusyksikkö.

4.2.1.1. Aasia-yksikkö – Kiina-suhteiden arkipäivä

Aasia ja Oseania-yksikön tehtäväkuva määritellään ulkoasiainministeriön kotisivuilla seuraavasti:

Suomen toimintalinjausten ja kantojen valmistelu tai koordinointi poliittisissa, kauppapoliittisissa ja kehityspoliittisissa asioissa alueen maiden, niiden välisten alueellisten järjestöjen, yhteistyöelinten tai -prosessien, sekä niiden ja Euroopan Unionin välisten suhteiden osalta [...], kannanottojen valmistelu ja Suomen edustaminen EU:n aluetta käsittelevissä työryhmissä ja komiteoissa [...], ministeriön muiden osastojen, erityisesti poliittisen, kauppapoliittisen ja kehityspoliittisen osaston, tuki ja neuvonta osaston alueeseen liittyvissä asioissa⁴⁵

Aasia-yksikön työssä korostui EU-Kiina-suhteiden arkipäivä, ja toive näiden suhteiden kehittymisestä sujuvammiksi asevientikiellon aiheuttamasta pattitilanteesta. Kiinan argumentti ymmärrettiin hyvin, eikä asevientikiellosta nähty olevan kuin haittaa. Asevientikiellon poistaminen olisi normalisoinut EU:n ja Kiinan suhteita, helpottanut Aasia-yksikön työtä.

Huippukokouslausunnoista vääntämisenä se meni monta vuotta. Julkilausuma ei ole yksin

⁴⁵<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=15922&contentlan=1&culture=fi-FI> (8.11.2012)

meidän, se piti etukäteen sopia Kiinan kanssa ja siinä oli kova sopiminen. Muutamina vuosina pärjättiin edellisellä lausunnolla, mutta Kiina rupesi sanomaan, että te olette sanoneet monta kertaa, että te harkitsette tai jotain, siksi piti aina muokata vähän. Se tulee aina EU:n kerran kuukaudessa kokoontuvan Aasia-työryhmän agendalle. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Aasia-yksikön argumentaatiossa painottui asevientikiellon poikkeuksellisuus ja huono toimivuus. EU-Kiina-suhteiden kehittymisen kannalta sen poistaminen koettiin välttämättömäksi. Aasia-yksikössä painottui EU-Kiina-suhteiden monialaisuus ja suhdetta määrittävä sovittujen sääntöjen mukaan toimiminen, koko tilanne nähtiin erilaisena kuin vuonna 1989.

Tilanteen poikkeuksellisuus vaikutti, tilanne missä se syntyi. Kiina on ihan oikeassa siinä, että kielto on poikkeustilanteessa tehty, poikkeustilannetta ei enää ole, että voisitteko harkita kiellon poistamista. Vaikutus, joka kiellolla silloin toivottiin olevan, en tiedä oliko, mutta sitä ei enää saada. Kiina on ihan oikeassa että meillä on erittäin laaja eri alojen yhteistyö, me ollaan erittäin monella tavalla riippuvaisia Kiinasta. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

4.2.1.2. Asevalvontayksikkö – asevientilainsäädännön tekninen osaaminen

Asevalvontayksikön tehtäväkuvaa kuvaillaan UM:n kotisivuilla seuraavaksi:

asevalvontapolitiikka ja yleiset asevalvonta-asiat, monenkeskinen aseidenriisunta ja asesulku, [...], puolustustarvikkeiden vientikysymykset ja puolustustaloudellinen yhteistyö osaston toimialalla sekä kansainvälinen vientivalvontayhteistyö.⁴⁶

Asevalvontayksikön työ päätöksentekoprosessissa liittyi EU:n asevientilainsäädännön asiantuntijuuteen. Poliittisen osaston alaisuudessa toimiva asevalvontayksikkö edusti erityisesti näkemystä, jonka mukaan EU:n aseviennin käytäntesäännöt ovat toimiva ja luotettava kokonaisuus, ja että Kiinankin tapaus tulisi saada yhteisen, juridisesti selkeämmän säännösten piiriin.

Ja tämä embargo on aika vaikea asia, tekninen, monimutkainen asia, vaikka myös poliittinen ulottuvuus. Paras asiantuntemus oli poliittisella osastolla, asevalvontanäkökulmasta. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Asevalvontayksikkö työskenteli EU:n käytäntesääntöjen uudistustyön eteen, johon päätös Kiinan asevientikiellon poistamisesta linkittyi.

Oli erityisesti asevalvontayksikön intressi, että käytäntesäännöt vahvistuisi, se oli heidän työryhmänsä asia. Samoin poliittisen osaston johto oli vahvasti sitä mieltä, että ne on tärkeitä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Osana päätöksentekoprosessia asevalvontayksikkö konsultoi myös kansalaisjärjestöjä.

Meillä oli neuvonpitoa Amnestyn kanssa, ja Suomen Amnesty ymmärsi tämän. Amnesty on aktiivinen EU-asevientikysymyksissä, ovat tietoisia keskustelusta EU-tasolla ja meilläkin, eivätkä kokeneet tätä huonona linjauksena, että me oltaisiin heikennetty EU:n kykyä

⁴⁶<http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=15907&contentlan=1&culture=fi-FI> (12.11.2012)

vaikuttaa Kiinaan ja Kiinan ihmisoikeuskysymyksiin. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Hyvät suhteet kansalaisjärjestöihin ja näiden mukaan ottaminen päätöksentekoon saivat kiitosta Amnesty Internationalin Suomen osastolta, joka myönsi ulkoministeriön asevalvontayksikölle 2006 vuosittaisen kynttiläpalkintonsa tunnustuksena asevientiyksikön aktiiviselle työlle kansainvälisen asekauppasopimuksen edistämiseksi vuosina 2003–2006 sekä avoimelle ja laajalle yhteistyölle kansalaisyhteiskunnan kanssa. (Ulkoasiainministeriö 2006)

4.2.1.3. Ihmisoikeusyksikkö – neuvonantaja, kriittinen ääni

Ihmisoikeusyksikön tehtäväkuvaan kuuluvat UM:n kotisivun mukaan ihmisoikeuspolitiikka ja yleiset ihmisoikeusasiat, ihmisoikeuspoliittiset asiat kansainvälisissä ja alueellisissa järjestöissä sekä ihmisoikeus- ja demokratiatuki.⁴⁷ Ihmisoikeudet ovat saaneet EU-jäsenyyden myötä korostuneemman roolin Suomen ulkopoliitikassa. Vuonna 1996 ulkoministeriön poliittiselle osastolle perustettiin ihmisoikeusyksikkö, ja vuodesta 1998 lähtien hallitus on luovuttanut eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen hallituksen ihmisoikeuspoliittisista linjauksista. (Tiilikainen 2007, 189–190.) Vuoden 2004 ihmisoikeuspolitiikan selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikan tavoitteiksi määriteltiin ihmisoikeuksien universaaliuden edistäminen, globalisaation hyötyjen tasaisen jakaantumisen tukeminen sekä köyhyyden aseman ihmisoikeushaasteena tunnustaminen. Ihmisoikeuksien edistämisen ja vaikuttamisen väylänä korostettiin erityisesti EU:ta. (Tiilikainen 2007, 210.)

Päätöksentekoprosessissa Kiinan asevientikiellon purkamisesta IO-yksikkö toimi neuvonantajan roolissa, Kiinan ihmisoikeustilanteen ja EU:n IO-tavoitteiden asiantuntijana.

IO-yksikkö hoitaa ihmisoikeuspuolen. Tämähän oli ihmisoikeuspäätös alun perin, tullut sen takia että yksi maa ampui kansalaisiaan. Ihmisoikeusosasto seuraa hyvin tarkkaan, mikä on Kiinan ihmisoikeustilanne silloin kun tästä yleensä jotain Kiinalle lausutaan. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Ihmisoikeusyksikkö oli mukana koko ajan kuten yleensä asevientiasioissa, mutta ei päättävässä roolissa vaan neuvonantajan roolissa. Tämä ei ollut suoranaisesti ihmisoikeuspohjalta valmisteltava päätös. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Vaikka kaikki haastateltavat vastasivat kysymyksiin Suomen virallisen kannan mukaisesti, rivien välistä on luettavissa, että ihmisoikeusyksikkö ei puoltanut kiellon purkamista muiden UM:n yksiköiden tapaan. Ihmisoikeuspuolella oltiin erityisen huolissaan päätöksen signaalivaikutuksesta ja siitä, että Kiina tulkitsisi päätöksen voitokseen.

Sen muistan, että ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta ei oltu tästä innostuneita, tästä kiellon poistamisestakaan. Ei oltu innostuneita siitä signaalista, joka annettaisiin sillä, että

⁴⁷ <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=16734&contentlan=1&culture=fi-FI> (12.11.2012)

luovuttaisiin Tiananmenin seurauksena annetusta vientikiellosta. Ajateltiin, että tämä tulkittaisiin Kiinan päässä signaalina siitä, että EU olisi tyytyväinen Kiinan ihmisoikeuskehitykseen ja ihmisoikeustilanteeseen, johon ei ollut mitään syytä olla tyytyväinen. EU:ssa ihmisoikeuspolitiikassa oli yleisemminkin tällaista keskustelua, että signaali on poliittisesti huono ihmisoikeuksien kannalta, vaikka tarkoitus oli siirtyä käytännesääntöjen soveltamiseen, eikä vapauttaa kokonaan. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Ihmisoikeusyksikön argumentaatiossa tuli toistuvasti esiin ajatus päätöksen ehdollistamisesta, sitomisesta Kiinan ihmisoikeuskehitykseen. Asevientikieltopäätöstä pitäisi antaa ilmaiseksi, vaan käyttää keinona vaikuttaa Kiinan sisäiseen kehitykseen.

IO-yksikkö oli keskustelussa tiiviisti mukana ja vei ajatuksiaan esille, elementtejä joita EU on pitkään ajanut. EU:n Kiina-tavoitteita ovat olleet esim. kuolemanrangaistuksen vastustaminen, mutta se ei ollut kovinkaan realistisesti tähän linkitettävä. Mutta sitten tämä KP-sopimuksen ratifiointi olisi ollut sellainen mihin Kiinalla ei olisi ollut hirveän suurta estettä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

4.2.2. Ulkoministeri – lopullinen päätöksentekijä, punnitsija

Ulkoministerin rooli Suomen linjauksessa tukea Kiinan asevientikiellon poistamista oli merkittävä. Ulkoministerin rooli nähtiin päätöksentekoprosessissa tärkeänä, viimeisenä päätöksentekijänä, ministeriön valmistelutyön punnitsijana.

Nämä päätökset menevät lopulta aina ministerille, ja ne voi kaatua, tällaiset tärkeät päätökset, riippuen siitä kuka on ministerinä. Ja tässä ministeri oli itse sitä mieltä, että käytännesääntöjen ollessa voimassa tämä kielto on aikansa elänyt. Ei ollut siitä kysymys että kielto olisi väärä, tai olisi joskus ollut väärä, tai että pitäisi jotain korjata, vaan että se on aikansa elänyt. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Haastatteluiden perusteella päätöksenteko oli poliittisella tasolla suoraviivaista ja helppoa, vaihtoehtoja ei enää tarvinnut pohtia.

Sinänsä merkittävä poliittinen päätös, mutta en kyllä muistele että se olisi ollut mitenkään vaikeata erityisemmin, siis poliittisella tasolla. Virkamiesvalmistelu on sitten toinen asia, eli osastot ovat voineet ottaa siihen keskusteluun osaa. Mutta se ei välttämättä tule ulkoministerin tietoon, vaan hän ottaa kantaa vaan tähän lopputulokseen. Tärkeimmät toimijat tässä olivat tietysti ulkoministeri ja presidentti. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Ulkoministerin argumentaatiossa korostui asevientikiellon toimimattomuus, joka oli myös Suomen keskeisin argumentti. Asevientikielto nähtiin tehottomana keinona vaikuttaa Kiinan ihmisoikeustilanteeseen.

Asevientikielto on nykyisellään, tai silloin, mahdollisuutena vaikuttaa Kiinan politiikkaan tai ihmisoikeuksiin tai missä tahansa, oli tylppä tai tehoton instrumentti. [Asevientikielto on] joko on- tai off-asennossa; kun se on off-asennossa, ei mitään tapahdu, ei mitään vaikuta; jos se on on-asennossa, jonka jälkeen noudatetaan EU:n käytännesääntöjä ja kaikkea siihen liittyvää ja voidaan joka kerta tapauskohtaisesti arvioida tilannetta. Tämä antaa enemmän mahdollisuuksia arvioida, ja käyttää tiettyä painostusta tai vaikutusvaltaa Kiinaan, tapauskohtaisesti. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Ulkoministeri toimi päätöksen esittelijänä ja vastuullisena ministerinä julkisuudessa, joten hänen sanomansa oli tarkkaan argumentoitua ja harkittua, vaihtoehtoja ei enää punnittu kuten ministeriön sisällä. Kolumnissaan ulkoministeri toteaa EU:n harkitsevan asevientikiellon kumoamista, koska EU:lla ei ole pysyvää ja kaiken kattavaa asevientikieltoa minkään muunkaan valtion kanssa. Hänen mukaansa asevientti Kiinaan ei tule kasvamaan päätöksen myötä, vaan tilaisuus tulisi käyttää hyväksi asekaupan käytäntönsäntöjen vahvistamiseen. Samassa tekstissä ulkoministeri kuitenkin kiittää myös Kiinan avoimuutta ihmisoikeus- ja oikeusvaltiodialogille, jota Kiina Suomen ja EU:n kanssa harjoittaa. Ulkoministeri toivoo Kiinan ryhtyvän dialogiin myös kansainvälisten ihmisoikeusorganisaatioiden, kuten Amnesty Internationalin kanssa. (Tuomioja 2004.) Ulkopoliittika-lehdessä ulkoministeri toteaa kiellon toimimattomaksi ja yhteen sopimattomaksi EU-pakotetoimien vaatimusten kanssa sekä huomauttaa tilanteen, jossa Kiina on niputettu ”hylkiövaltioiden” joukkoon muiden EU-asevientikieltomaiden kanssa, olevan sopimatonta Kiinan statukselle. (Ulkopoliittika 2005, 30)

Ulkoministerin argumentaatiossa Suomen linjaus on korostetusti osa EU-päätöksentekoa. EU:n rooli ja merkitys tulevat lausunnoissa toistuvasti esiin, vaikkei Suomen päättäessä tukea asevientikiellon poistamista EU:ssa ollut asiasta yhteistä linjaa, vaan poistamista ajoivat lähinnä suuret aseviejät Saksa ja Ranska. Eduskunnan kyselytunnilla ulkoministeri painotti vastauksessaan kysymyksen olevan EU:n sisäinen neuvotteluasia ja korosti Suomen asevientipolitiikan noudattavan sääntöjä tarkasti ja pidättäytyvän aseviennistä sellaisiin maihin, joissa voidaan epäillä aseita käytettävän ihmisoikeusrikkomuksiin.⁴⁸

4.2.3. Presidentti – taustavaikuttaja, kannan vahvistaja

Tasavallan presidentin roolia päätöksenteossa ei voi kuvailla ainakaan ratkaisevaksi, sillä kukaan haastatelluista ei muistanut varmaksi, miten asiaa on käsitelty presidentin kanssa. Presidentti oli kuitenkin mukana Eurooppa-neuvoston huippukokouksissa, joissa Kiinan asevientikieltoa käsiteltiin (ks. luku 4.1.3.)

En tiedä konsultoitiinko tasavallan presidenttiä, tätä en oikein muista. Asia taisi nousta joskus Eurooppa-neuvostoonkin, menee sitä kautta tietysti myös presidentille, en osaa sanoa ajankohtaa. (Haastattelu 1, 24.8.2011) En muista käsiteltiinkö TP-UTVA:ssa. Voi olla, ettei sitä ole käsitelty UTVA:ssa, mutta TP on joka tapauksessa ollut informoituna, että sillä lailla sitä on käsitelty. En tiedä onko tehty muodollisia päätöksiä siellä, tuskin. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

⁴⁸ Täysistunnon pöytäkirja PTK 46/2004 vp

Poliittisille päätöksentekijöille ministeriön sisäistä päätöksentekoa leimannut eri näkökantojen ja painotusten kiista ei välittynyt, vaan päätös näyttäytyi hyvin pureskeltuna.

Ei mielikuvaa siitä millainen keskustelu siinä oli. Muistaisin varmasti paremmin jos tämä olisi ollut kontroversiaalisempi asia, se argumentaatio, mitä tässä käytettiin. Tiedät meidän poliittisen kannan tässä, ja se helposti löydettiin. Menikö se sitten presidentin ja UTVA:n päätöksentekoon, siitäkään en osaa sanoa. Presidentiltä haettiin varmasti hyväksyntää tälle asialle, josta tuli sitten Suomen kanta. Aika rutiininomainen kannanvahvistus. Laittaisın erittäin suuren painon UM:n virkamiesten ja viime kädessä ulkoministerin aktiivisuudelle tässä asiassa. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Korkeimmalla poliittisella tasolla päätöksen vaikutusta Suomen ulkosuhteisiin pohdittiin enemmän kuin valmistelevalta tasolla. Kiinan asema suurena ja merkittävänä maana tunnustettiin ja todettiin, ettei EU:n tulisi hoitaa tärkeää Kiina-suhdettaan tällaisella politiikalla.

Argumentaatio ks. instrumentin sopivuudesta kyseiseen suhteeseen, joka Suomella ja EU:lla on Kiinan kanssa, oli helppo hyväksyä, instrumentti ei ole sopiva. Aseidenvientikielto sinänsä metodina on vanhentunut, ja näin ison maan kuin Kiinan suhteen ei pitäisi käyttää, pitäisi käyttää enemmän käytäntöä. Sillä tavalla tämä oli aika yksinkertainen poliittisena päätöksenä. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Ajatus päätöksen ehdollistamisesta ihmisoikeuskehitykseen ei välittynyt presidentin kansliaan.

Päätöksessä ei ollut ehdollistamista. Toki Kiina-yhteyksissä aina korostetaan, että me oletetaan että ihmisoikeuskehitys Kiinassa on myönteistä jne. Mutta tällaista selkeää linkitystä ei koskaan tehty. Saatettiin sitten näissä yhteyksissä todeta, että päätöksen onnelliselle loppuun saattamiselle olisi myönteistä, jos Kiinassa tapahtuisi myönteistä kehitystä. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

4.3. Kehystäminen ja ongelmanasettelu – paine Kiinasta, ratkaisu EU:sta

Tässä luvussa määritellään päätöksenteon kehystämistä: miten ongelma määriteltiin, miten kysymyksenasettelu muodostui, miten päätöksentekotehtävä alustettiin. Alaluvussa 3.2.1.3. esitellyllä kehystämällä tarkoitetaan tilanteen ja päätöksentekotehtävän määrittelyä. Kehystäminen on myös poliittinen prosessi, sillä se, millaisessa kehyksessä päätöksentekotehtävä esitetään, määrittää päätöksentekoprosessin suuntaa.

Kiinan asevientikielto ei tullut ensimmäistä kertaa esiin Suomen ulkoasiainhallinnossa tässä tutkimuksessa kuvatun päätöksentekoprosessin myötä, vaan Suomi osoitti kysymyksessä myös aloitteellisuutta. Suomen Kiinan suurlähettiläs Benjamin Bassin (Pekingissä 2001–2005) ehdotti Suomen ottavan EU:ssa asevientikiellon poiston esiin ennen Kiinan uusien johtajien virkaan astumista maaliskuussa 2003. Bassinin ja Suomen aktiivinen rooli tuli esiin vain yhdessä haastattelussa, mikä merkinnee sitä, että kariutunut hanke oli esillä vain yhden osaston

valmistelutyössä.

Benjamin Bassin, Suomen suurlähettiläs Pekingissä esitti, että eikö EU voisi itse päättää nyt, että annettaisiin Kiinan uudelle johdolle ikään kuin virkaanastujaislahjaksi se, että ilmoitetaan asevientikiellon lopettamisesta. Hän on aivan oikeassa mielestäni siinä, koska Kiina oli jahdannut meitä pitkään, hän näki sen, että meidän pitäisi ottaa hyöty tästä ja solmia hyvät suhteet Kiinan uuteen johtoon, eikä suostua Kiinan yrityksiin prässätä sitä läpi, vaan otettaisiin siitä voitto. Oltiin sitä mieltä, että tällä ei ole enää perusteita. Me ehdotettiin EU:n Aasia-työryhmässä, mutta se ei mennyt läpi. Ehdotusta pidettiin kuitenkin niin mielenkiintoisena, että työryhmään osallistuneet haluavat vieläkin muistella sitä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Vaikka Suomen aloitteellisuus kysymyksessä kariutuikin tuen puutteeseen EU:ssa, ajatus kiellon purkamisen hyväksyttävyydestä jäi elämään Kiinan kanssa tekemisissä olleella osastolla. Kun Ranska ja Saksa ottivat kiellon purkamisen esiin EU:ssa, ja Suomen kannan valmistelutyö alkoi, valmistelun aloittaneen Aasia-yksikön näkemys kiellon purkamiseen oli alusta saakka positiivinen. Toisin kuin EU:n hyötymahdollisuuksia painottaneessa Bassinin aloitteessa, Aasia-osastolla asevientikielto määriteltiin Kiina-suhteita vaivaavaksi ongelmaksi, josta tulisi luopua, jotta suhteissa päästäisiin eteenpäin. Päätöksentekotehtävä liitettiin alustusvaiheessa Kiinaan, paine kiellon purkamiseen määriteltiin tulevaksi nimenomaisesti Kiinasta.

Kyllä meillä oli siinä ongelma, että me huippukokouksesta huippukokoukseen toistettiin samaa lausetta. Meillä ei ollut mitään muuta tarjota Kiinalle, mitään uutta sanottavaa, tiedettiin että on ihan turha avata tätä keskustelua, kanta ei EU-maiden kesken ole muuttunut mihinkään. Kiina ei tykännyt kun EU toisti aina harkitsevansa asiaa. (Haastattelu 2, 24.8.2011) Tämä päätös lähti Kiina-kysymyksenä, eikä EU:n sisäisenä kysymyksenä, koska paine poistoon tuli Kiinasta. EU olisi voinut pitää tämän pitkään. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Päätöksentekotehtävän määrittelyssä painotettiin Kiina-suhteen lisäksi asevientikiellon toimimattomuutta ja tehottomuutta vaikuttaa halutulla tavalla Kiinan tilanteeseen. Ongelmina nähtiin EU-politiikan kyvyttömyys vaikuttaa Kiinan ihmisoikeustilanteen positiiviseen kehitykseen ja vuotavan asevientikiellon ristiriitainen asema toisaalta ihmisoikeusinstrumenttina, toisaalta heikon juridisen asemansa vuoksi asekaupan mahdollistajana.

Tästä keskusteltiin monta vuotta. Asevientikielto oli ns. hankaava kivi kengässä, koska se oli alun perin asetettuna niin kattava, eikä sitä kuitenkaan sitten noudatettu. Ihmisoikeuspolittisesti tilanne oli se, että ne parannukset, joita EU odotti Tiananmenin jälkeen, eivät olleet odotetusti edenneet, eli tältä kannalta sitä olisi pitänyt jatkaa. Toisaalta kun se vuosi niin pahasti, sen väitettiin myös heikentävän EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Päätöksenteon kehystäminen Kiina-kysymyksenä täydentyi valmisteluprosessin edetessä EU:n asevientilainsäädännön ottamisella mukaan ongelman määrittämiseen. Kuten kehystämistä käsittelevässä luvussa 3.2.1.1.3. esitetään, taitavat pelaajat osaavat luoda päätöksentekotilanteelle uskottavan kehyksen sekä manipuloida muita agendansa taakse. Asevientiasian mukaantulo

päätöksentekokeskusteluun kielii taitavasta oman erityisosaamisen ja -agendan ujutamisesta aiemmin muihin kokonaisuuksiin keskittyneen valmisteluprosessin keskiöön. Eräässä haastattelussa esiin tullut lausahdus paljastaa, kuinka aseviennin käytännesäännöissä nähtiin ratkaisu päätöksentekotehtävään, ”ainoa legitiimi peruste” kannattaa Kiinan asevientikiellon poistamista:

Me työskenneltiin hirveästi, asevientiyksikkö työskenteli käytännesääntöjen hyväksi paljon. Me nähtiin aikoja sitten että siitä tulee meidän ainoa legitiimi peruste. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Käytännesääntöjen merkityksen korostamisesta ja niiden rakentamisesta sitovampaan muotoon tuli Suomen keskeisin argumentti ja tärkein peruste luopua asevientikiellosta.

Käytännesääntöjen ollessa voimassa tämä kielto on aikansa elänyt. Ei ollut siitä kysymys että kielto olisi väärä, tai olisi joskus ollut väärä, tai että pitäisi jotain korjata vaan että se on aikansa elänyt. (Haastattelu 2, 24.8.2011) Toiminta käytännesääntöjen kautta ja niiden vahvistaminen painottuivat keskustelussa, koettiin että ne ovat paras instrumentti mitä EU:lla on tämän kokonaisuuden hallintaan. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

4.4. Päätöksentekotehtävään liitetyt hyödyt ja haitat ja Suomen tavoitteet

Tässä luvussa käydään läpi Suomen argumentteja ja tavoitteita päätöksenteon suhteen sekä arvioidaan analyttisen narratiivin periaatteiden mukaisesti päätökseen liittyviä hyötyjä ja haittoja haastatteluihin, ulkoasiainministeriön julkaisuihin ja tutkimuskirjallisuuteen perustuen pohjustamaan kohdassa 4.4. eriteltävää analyysia siitä, miksi kyseinen tasapainotila, eli päätös kannattaa asevientikiellon poistoa, valittiin.

4.4.1. Asevientikiellon ongelmat – juridisesti ongelmallinen ja huonosti noudatettu

Asevientikielto todettiin jokaisessa haastattelussa toimimattomaksi instrumentiksi. Asevientikiellon status on poliittinen julistus, yhteinen lausunto, joka annettiin Euroopan poliittisen yhteistyön puitteissa 1989 ennen Maastrichtin sopimuksen solmimista ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muodostamista perustuen Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen artiklaan 296, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat itsenäisesti toimeenpanna tarpeelliseksi katsomiaan asetuoantoon ja -kauppaan liittyviä toimia turvallisuusintressiensä suojelemiseksi. Kiinaan kohdistuva asevientikielto on ainoa EPC:n aikainen pakotetoimi, jota ei ole poistettu tai muutettu YUTP:n uusien instrumenttien mukaiseksi (Kreutz 2004, 48). YUTP:n aikana hyväksytyt yksittäisiä valtioita koskevat asevientikiellot, jotka on hyväksytty YK:n turvallisuusneuvoston resoluutioiden pohjalta tai itsenäisesti ovat muodoltaan ministerineuvoston yhteisiä kantoja, joita EU-jäsenvaltiot ovat velvoitettuja noudattamaan (Bromley 2008a, 12). Kun Kiinan asevientikiellosta käytiin debattia, EU:lla oli itsenäisiä, YK:n asevientikieltojen ulkopuolisia asevientikielloja Kiinan lisäksi

Burmaa, Zimbabwea, Bosnia-Hertsegovinaa ja Libya kohtaan. Kiinan pääargumentti asevientikiellon poistamiskeskustelussa oli se, että Kiinaa ei tulisi laskea samaan ryhmään asevientikieltolistalla olevien ”hylkiövaltioiden” kanssa (Ulkopolitiikka 2005).

Suomessa päätöksentekoon vaikutti asevientikiellon ongelmallinen juridinen asema. Euroopan unioniin liittyvien uusien jäsenvaltioiden liittymissopimuksiin on kirjattu artikla, jonka mukaan kaikki aikaisemmat päätökset tulevat sitomaan uusia jäsenvaltioita liittymishetkestä alkaen.⁴⁹ Anthonyn mukaan asevientikiellon epämääräinen laillinen status on aiheuttanut tulkintaongelmia useille vuonna 2004 liittyneille jäsenvaltioille. Monet pohtivat mahdollisuutta, jossa aseviejät kyseenalaistaisivat kielteisen päätöksen Kiinaan kohdistuvalle vientilisenssille, eivätkä kansalliset viranomaiset pystyisi vetoamaan mihinkään EU-lakiainekseen tai päätökseen. (Anthony 2005, 12.)

Asevientikiellon juridinen asema oli epäselvä. Vuonna 1989, kun kielto annettiin, ei ollut mitään YUTP:tä, siksi kielto on juridisesti epämääräinen. Liittyessään unioniin Suomi 1995 otti osaksi lainsäädäntöään kaiken aikaisemman materiaalin. Me tehtiin se huolellisesti, ja me kuulumme, että on myös tällainen asevient-embargo. Meidän juridinen osasto soitti neuvoston sihteeristöön, ja kysyi, että saataisiinko mekin se. Embargoa ei ole paperilla, tai on se paperilla mutta kaksi riviä pitkä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Yksi Suomen tavoitteista asevientikiellon kumoamisessa oli päästä eroon toimimattomasta, vanhentuneesta instrumentista ja siirtää EU-yhteistyö oikeudellisesti merkityksellisempiin säännöksiin. YUTP:n alaisissa, yhteisiin kantoihin perustuvissa asevientikielloissa EU-jäsenvaltiot ovat rutiininomaisesti ja yksityiskohtaisesti sopineet, mitä kunkin asevientikiellon tuote- ja palvelulistalle sisältyy sekä varmistaneet, että kansalliset politiikat ovat samassa linjassa asevientikiellon kanssa. EU:n sanktitoimien tulee aina sisältää tuotekate sekä päättymis- tai uudelleentarkastelupäivämäärä, jotta sanktitoimet olisivat aina tilanteen tasalla. (European Commission 2008, 6, 8) Kiinan asevientikiellon tapauksessa näitä toimenpiteitä ei ole tehty.

Asevientikielto olisi pitänyt hoitaa EU:n sisäisten päätösten siivouksena, vanhat juridisesti sitomattomat systeemit pitäisi hoitaa unionilainsäädännön mukaisiksi. Jos me oikeasti katsottaisiin embargoa, me oltaisiin kaikki sitä mieltä että siitä asiasta täytyy tehdä päätös. Common position, se oli meidän ajattelun taustalla. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Ongelmallisen juridisen määritelmän lisäksi asevientikiellon ongelmaksi nähtiin sen tehottomuus: Kiinaan vietiin aseita kiellosta huolimatta. Kun Kiinan asevientikiellosta sovittiin, EY:lla ei ollut mitään erityisiä ja sovittuja ohjeita asevientikiellon täytäntöön panemiseksi, vaan jäsenvaltiot tekivät tarvittavat toimenpiteet kansallisesti (Anthony 2005, 13). Asevientikiellon tuotekatetta ei ole

⁴⁹Ks. esim. Sopimus Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin, 2 artikla

”Alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrätyn edellytyksin.” Ks. myös liite 3.

määritelty, ja jäsenvaltioiden keskuudessa on erilaisia tulkintoja sen kattavuudesta. Useassa jäsenvaltiossa on päädytty tulkitsemaan kielto tappavien aseiden viennin kieltona. (SIPRI 2005, 440.) Jokaisessa haastattelussa tuli ilmi päätöksentekijöiden tietoisuus siitä, että EU-jäsenmaat voivat aseita Kiinaan kiellosta huolimatta.

Tässä Kiinan asevientikiellossa on erilaista toimeenpanoa eri maissa, ja on hämärää mitä aseita kielto koskee. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Se tiedettiin, että sitä ei noudateta, sinne meni erityisesti isoista jäsenmaista koko ajan tavaraa, senkään takia ei ollut hyvä. Myöskään käytäntönsäannot eivät sitten soveltuneet kun oli olevinaan tavallaan täyskielto päällä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

TAULUKKO 1: EU-jäsenvaltioiden asevienti Kiinaan 2002-2006.⁵⁰

a) myönnettyjen lisenssien arvo (miljoonaa euroa)

b) toteutuneen asetarvikekaupan arvo (miljoonaa euroa)

- merkki tarkoittaa, että tietoa ei ole saatavilla raporteissa

Viimeisessä sarakkeessa kielteisen päätöksen saaneiden Kiinaan suuntautuvien asevientilisenssihakemusten määrä ja suluissa yleisimmin käytetty aseviennin käytäntönsäantöjen kriteeri kielteisen päätöksen perusteena (ks. aseviennin käytäntönsäantöjen kriteerit Liite 2)

	Ranska	Saksa	Iso-Britannia	Italia	Tsekki	Itävalta	Slovakia	EU-yhteensä	Kielteiset päätökset EU:ssa
2002	a) 105,4 b) -		a) 79,5 b) 0,03	a) 22,8 b) 40,5		a) 2,0 b) -		a) 209,8 b) 40,6	26 (4)
2003	a) 171,5 b) -	a) 1,0 b) -	a) 112,5 b) -	a) 127,1 b) 1,6	a) 3,6 b) 0,1			a) 415,8 b) 1,7	43 (8)
2004	a) 168,9 b) 68,1	a) 0,9 b) -	a) 147,6 b) -	a) 2,0 b) 1,7	a) 18,9 b) 3,6	a) 0,03 b) -	a) 2,2 b) -	a) 340,6 b) 72,9	38 (4,5)
2005	a) 150,3 b) 109,8	a) 0,046 b) -	a) 88,0 b) -	a) 0,4 b) 1,3			a) 0,08 b) 0,08	a) 241,8 b) 113,2	37 (4,1,7)
2006	a) 251,5 b) 130,2	a) 2,6 b) -	a) 30,9 b) -	a) 1,7 b) 1,5	a) - b) 1,2	a) 0,2 b) -	a) 5,4 b) 1,0	a) 292,3 b) 133,9	28 (5,7,4)

Kuten aseviennin käytäntönsäantöjen toimeenpanon raporteihin perustuvasta taulukosta käy ilmi,

⁵⁰ Lähde: Euroopan unionin neuvosto: EU:n aseviennin käytäntönsäantöjen toimeenpanon raportit vuosilta 2003–2007, (fifth - ninth annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports). Luettavissa osoitteessa: <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register?lang=en>

asevientikielto ei ole pysäyttänyt asevientä Kiinaan. Tilastoissa on puutteita (ks. lisää luku 4.4.2. EU:n asevientiregiimi), eivätkä kaikki aseviejamaat avaa myöntämiensä lisenssien arvoa tai sisältöä tai toteutuneen kaupan arvoa ja tuotekuvausta. EU:n suurin aseviejä Kiinaan oli tutkittuina vuosina 2002–2006 ylivoimaisesti Ranska. Ranskan aseoteollisuudelleen myöntämien vientilisenssien arvo oli tutkittuina vuosina 56 % koko EU:ssa myönnettyistä vientilisensseistä. Vaikka Kiinan markkinoiden houkuttavuutta ja asekaupan aloittamista ei julkisesti juuri mainostettu, Ranskan puolustusministeri lipsautti kuitenkin, että Euroopan pitäisi kiirehtiä asevientikiellon poistamisen kanssa Kiinan markkinoille, tai Kiina alkaisi kehittää aseita itse, hankkien tarvittavan teknologisen tietotaidon (Stumbaum 2007, 69). Ranska, Iso-Britannia ja Italia ovat myöntäneet suurimpia lisenssejä Kiinaan vietäville aseille, kun Tsekin, Itävallan ja Saksan lisenssit ovat olleet arvoltaan huomattavasti pienempiä (SIPRI 2005, 441). Asevientitilastoista on mahdollista nähdä, että EU:sta Kiinaan kohdistuva asevientti koostuu pääasiassa siviilikäyttöön tarkoitetuista tuotteista tai ei-tappavasta teknologiasta. SIPRI:n mukaan on syytä huomioda, että Kiina tarvitsee erityisesti teknologiaa modernisoimaan armeijaansa sekä kiinalaisten asejärjestelmien tuottamiseen. Kiina hankkii aseteknologiansa pääosin Venäjältä, ja venäläisen teknologian katsotaan yleisesti olevan vanhentunutta tai vanhentuvan nopeasti. (SIPRI 2005, 440.)

Kyllä Suomessa ymmärrettiin, että kun on EU-päätöksestä kyse, ja tällaisista rajoituksista kyse, kaikissa maissa pitäisi olla yhdenmukainen toimeenpano. Kaikki olivat siitä samaa mieltä, että olisi Suomen edun mukaista, että tällaisista päätöksistä, joissa on diskrepanssia eri jäsenvaltioissa, niin niistä pitäisi päästä eroon. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Eurooppalainen aseoteollisuus on hyvin kiinnostunut pääsemään Kiinan lupaaville markkinoille. Kiinan puolustusbudjetti on kasvanut kaksinumeroisin luvuin, noin 13 % vuodessa 1990-luvun lopusta lähtien. Vaikka tarkoista luvuista ei olekaan tietoa, tunnettua on, että Kiina modernisoi mittavaa armeijaansa, kohentaa ohjuspuolustustaan sekä ydinaseohjelmaansa. (Barysch et al. 2005, 63.) Aasiasta on tullut tärkeä markkina-alue Euroopan puolustusteollisuudelle, jonka menestyminen on yhä enemmän viennin varassa. Asevientikiellon poistaminen ei kuitenkaan välttämättä johtaisi suuriin kauppoihin. Eurooppalaiset tuottajat eivät pysty kilpailemaan venäläisten hintojen kanssa, eivätkä tuottamaan pääosin venäläiseen kaluston kanssa yhteensopivia tuotteita. Eurooppalaiset tuottajat täyttäsivät kuitenkin teknologia-aukkoa ja modernisoivat Kiinan armeijaa erityisesti informaationsodankäynnin ja viestinnän osalta, toimittamalla erilaisia antureita sekä satelliittipaikanninjärjestelmiä hyödyntäviä asejärjestelmiä. Eurooppalainen aseoteollisuus epäilemättä hyötyisi asevientikiellon poistamisesta, joka avaisi sille pääsyn maailman toisiksi nopeimmin kasvaville puolustusmarkkinoille. Eurooppalainen aseoteollisuus on kuitenkin hyvin riippuvaista Yhdysvaltain markkinoista ja Yhdysvaltain yhteistyöstä puolustusteknologiassa. Yhdysvallat varotti painokkaasti, että se ryhtyisi vastatoimiin ja yhteistyön rajoittamiseen sellaisia yrityksiä vastaan,

jotka myisivät Kiinaan aseteknologiaa. (Casarini 2009, 129–131.)

Kiinahan sai aseita, myöskin amerikkalaisia aseita, vaikka sitä ei suoraan myönnetty. Oli vähän kummallinen tilanne, että eurooppalaiset eivät sinne saisi myydä aseita vaikka kaikki muut vievät vaikka muodollisesti ovatkin sitä vastaan, tekevät asekauppaa tosiasiaassa. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Yleisesti arvioidaan, että vuotavan ja epämääräisen laillisen statuksen omaavan asevientikiellon käyttökelpoisuus ihmisoikeustilanteen parantamisen instrumenttina on hyvin pieni (Anthony 2005, 20). Suomen argumentaatiossa tuli myös esiin asevientikiellon tehottomuus: sillä ei koettu olevan mitään positiivista vaikutusta Kiinan ihmisoikeustilanteeseen.

4.4.2. EU:n asevientiregiimi – Suomen tavoitteena vahvistaa asevientivalvontaa

EU:n aseviennin käytännesäännöt ja niiden kehitystyö olivat yksi Suomen keskeisimmistä perusteista Kiinan asevientikiellon poistamiselle.

Käytännesäännöt antavat paremman kontrollin aseviennille ja paremman harkinnan sille, miten Kiinan kanssa asioidaan. Me koettiin, että ne vahvistavat tällaista asevientiregiimiä, vahvistavat yhteistä toimintaa ja yhteistä politiikkaa, se oli ehkä se ykkösargumentti. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Tässä alaluvussa arvioidaan käytännesääntöjen sisältöä, kehitystä, toimivuutta, haastateltujen näkemyksiä käytännesääntöjen merkityksestä sekä Suomen panosta asevientivalvonnan edistämiseksi.

4.4.2.1. Aseviennin käytännesäännöt 1998 – tausta ja sisältö

Aseviennin kontrollointi kuuluu EU:ssa jäsenvaltioiden toimivaltaan ja YUTP:n alaisuuteen. EU:n jäsenvaltioiden ulkoministerit hyväksyivät yleisten asioiden neuvostossa toukokuussa 1998 aseviennin käytännesäännöt (8675/2/98) ohjaamaan EU:n ja kolmansien maiden välillä käytävää asekauppaa yhteisten periaatteiden mukaisesti sekä lisäämään raportointia aseviennistä. Aseviennin käytännesäännöt olivat ensimmäinen EU:n piirissä tehty asevientä koskeva yksityiskohtainen sopimus. Mark Bromleyn mukaan 1990-luvulla alkanut eurooppalaisen aseiteollisuuden yhdentyminen ja suuryritysten toiminnan pirstaloituminen useampaan eurooppalaiseen valtioon saivat aseiteollisuuden vaatimaan aseviennin käytänteiden harmonisoimista rajat ylittävän yhteistyön ja maastaviennin helpottamiseksi. 1990-luvulla asevientä pyrittiin tekemään läpinäkyvämmäksi ja eettisemmäksi myös EU:n ulkopuolella. 1996 noin 40 valtiota, mukaan lukien Yhdysvallat ja Venäjä, allekirjoittivat Wassenaarin sopimuksen, jolla pyritään lisäämään aseviennin ja kaksikäyttöteknologian viennin raportointia ja läpinäkyvyyttä laajapohjaisen yhteistyön kautta. (Bromley 2008a, 6-7.)

Käytännesäännöistä sovittiin YUTP:n puitteissa poliittisena julistuksena. Kyseessä on poliittisesti, mutta ei juridisesti sitova sopimus. Käytännesäännöt edellyttävät muiden EU-valtioiden konsultaatiota tehtäessä asekauppoja sellaisen kolmannen valtion kanssa, johon kohdistuneesta samankaltaisesta asekaupasta joku toinen jäsenvaltio on aikaisemmin kieltäytynyt. Jos se kuitenkin päättää sallia asekaupan, on sen tehtävä yksityiskohtainen selvitys kauppaan johtaneista syistä kaupan hylänneelle jäsenvaltiolle.⁵¹ Käytännesäännöt määrittävät kahdeksalla kriteerillä tavanomaisten aseiden vientiä. Kriteereihin kuuluvat mm. kansainvälisten asevientikieltojen ja lakien kunnioittaminen, aseiden määränpään ja käyttötavan arviointi, asekaupan vaikutuksen alueelliseen ja valtion sisäiseen turvallisuuteen arvioiminen ja asekaupan vaikutuksen arviointi liittolaismaiden turvallisuustilanteeseen. Aseviejän on myös arvioitava vastaanottajavaltion ihmisoikeustilannetta, vientiartikkelin todennäköistä roolia konfliktin sytyttäjänä, pitkittäjänä tai maansisäisen repression tai hyökkäyssodan välineenä (European Council 1998). Vaikka käytännesääntöjen muotoilussa korostetaankin yhteistyötä ja eurooppalaista ulottuvuutta, asevientisäännösten käytännön toteutus ja yksittäisten tapausten arviointi on silti jäsenmaan vastuulla. Käytännesäännöt vain kehottavat ottamaan kriteerit huomioon asevientipäätöksiä tehtäessä. (Bromley 2008a, 2, 11.) EU-jäsenvaltioiden odotetaan laittavan käytännesääntöjen noudattamisen etusijalle, vaikka asekauppaan liittyvät taloudelliset, kaupalliset, sosiaaliset ja teolliset intressit tunnustetaankin tekstissä (European Council 1998).

EU:n asevientiä ja käytännesääntöjen toteutumista arvioivien vuosittaisten raporttien mukaan käytännesäännöt ovat parantaneet hallitustenvälistä asekaupan läpinäkyvyyttä, lisänneet informaation vaihtoa jäsenvaltioiden kesken sekä EU-valtioiden yhteistyötä asevientiasioissa kansainvälisillä areenoilla. Asevientiraportit ovat myös saaneet aiemmin hyvin pidättäytyviä jäsenvaltioita julkaisemaan käytännesääntöjen vaatimaa informaatiota aseviennistään sekä jo valmiiksi melko laajasti ja julkisesti raportoivien jäsenvaltioiden lisäämään julkaistavan asevienti-informaation kategorioita. Bauerin mukaan lisääntynyt aseviennin läpinäkyvyys johtuu myös ryhmäpaineesta ja kansalaisjärjestöjen aktivoitumisesta. (Bauer 2003, 142–144.) Myös EU-jäsenvaltioiden asevalvontaviranomaiset ovat vakuuttuneita käytännesääntöjen normatiivisesta vaikutuksesta asevientipolitiikan päätöksenteon taustalla. Heidän mukaansa tärkeää on, ettei toisten valtioiden näkökulmia voi ohittaa olankohautuksella. Bromleyn mukaan aseviennin tutkimuksissa on todettu, että käytännesääntöjen voimaantulon jälkeen asevienti EU-jäsenvaltioista

⁵¹ Läpinäkyvyyden lisäämiseksi jäsenvaltiot päättivät vuonna 2000 velvoittaa toisen jäsenmaan kielteisestä vientipäätöksestä huolimatta asekauppoja hyväksyneen jäsenvaltion jakamaan selvityksensä kaikkien EU-jäsenvaltioiden kesken. Third annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports' Official Journal of the European Communities, C 351 (11 December 2001) p. 4.)

konfliktimaihin on vähentynyt enemmän kuin asekaupan trendi globaalisti. (Bromley 2008b, 12–13.)

Jokainen haastateltava korosti aseviennin EU-sääntelyn tärkeyttä.

EU:n asevientipolitiikka toimi silloin jo ihan hyvin, ja on ehdottomasti parhaimpia aikaansaannoksia EU:ssa, se on ihan selvä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Suomen politiikkahan tässä oli aseviennin käytäntesääntöjen vahvistaminen. Suomi oli itse niitä kehittänyt pitkään ja paljon ja itse niitä kiltisti sovelsi toisin kuin kaikki muut jäsenmaat. Tässä nähtiin, että se on parempi instrumentti kuin yleinen asevientikielto, jota ei noudateta. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Käytäntesääntöjen mahdollistama aseviennin läpinäkyvyys ja informaation jakaminen olivat Suomelle tärkeitä perusteita.

Voidaan sanoa että itse asiassa tämä asevientikielto on aseviennin valvonnan kannalta paljon huonompi ja heikompi vaihtoehto, kuin käytäntesäännöt. Me työskenneltiin kovasti sääntöjen eteen. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Tässä oli juuri sekin epäkohta että kun tässä embargossa ei ole yhteistä politiikkaa, tavallaan Kiina on jäänyt ulkopuolelle. Jos Kiina olisi käytäntesääntöjen puitteissa, me tiedettäisiin sitten enemmän aseviennin toimeenpanosta ja kieltopäätöksistä, jotka velvoittavat muita maita. Kaikki maat jakaa toisilleen informaatiota käytäntesääntöjen piirissä, tiedetään kieltoamat, ollaan perillä toisten asioista, ei tehdä overcutteja [sic! undercut]. Tällä hetkellä ei saada tietoa aseviennistä Kiinaan. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Suomen odotukset päätöksen suhteen olivat, että ajateltiin tietysti, että kaikki maat noudattaisivat näitä käytäntesääntöjä, mikä tekisi kanssakäymisen ja aseviennin ja puolustustarvikekaupan Kiinan kanssa läpinäkyvämmäksi kanssa. Ajatuksena oli, että tämä vähentäisi kähmintää ja lisäisi avoimuutta, se oli selvästi yksi juttu. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Käytäntesääntöjen velvoittamissa EU-jäsenvaltioiden aseviennin raporteissa on kuitenkin tilastoitu asevientä myös Kiinan osalta, sekä kielteiset päätökset vientilisenssien myöntämiselle (ks. kuvio 2). Kielteiset lisenssihakemukset Kiinaan kohdistuvaan aseventtiin muodostivat tutkittuina vuosina 2002–2006 10–15 % kaikista EU-jäsenvaltioissa tehdyistä kielteisistä aseviennin lisenssihakemuksista. Yleisin käytäntesääntöjen kriteeri kielteisten päätösten taustalla oli kriteeri numero neljä, joka kieltää sellaisen aseviennin, joka voisi uhata alueellista rauhaa ja vakautta. Muodollisesti näyttäisi siltä, että vaikka Kiinaan kohdistuu asevientikielto, käytäntesääntöjä sovelletaan silti myös Kiinaan kohdistuvaan asekauppaan. Jäsenvaltioiden asevalvontaviranomaisten käymä aseviennin käytäntesääntöihin ja kielteisiin päätöksiin liittyvä keskustelu on salaista, eikä saatavilla ole tietoa siitä, miten tässä yhteydenpitoverkossa liikkuu tietoa Kiinan aseviennin osalta. Suomen arvion mukaan Kiinan asekauppa tulisi kuitenkin laillisempiin ja läpinäkyvämpiin puitteisiin, jos sitä arvioitaisiin käytäntesääntöjen perusteella. Ainakin käytäntesääntöjen ollessa ainoa Kiinaan kohdistuvan aseventtiin arviointiin käytettävä väline, aseviennin valvonnan toimeenpano olisi yhtenäisempää koko unionissa ja vientivalvonta

koskisi kaikkia EU:n asetarvikelistalla olevia tuotteita, eivätkä jäsenvaltiot voisi tehdä omia tulkintojaan kuten nykyisen asevientikiellon ollessa voimassa.

4.4.2.2. Käytännesääntöjen toimivuudesta – raportoinnissa puutteita

Aseviennin tilastoinnissa on huomattavia puutteita. Kaikki tiedot EU-valtioiden asekaupasta eivät tule julkisuuteen, esim. tarkat tiedot evätyistä vientilisensseistä pysyvät salaisina. Useimmat valtiot pitävät tiedot kielteisistä päätöksistä salaisina, eikä näin ollen ole mahdollista arvioida sitä, ovatko joidenkin jäsenvaltioiden kielteiset vientipäätökset vaikuttaneet toisten samankaltaisiin vientipäätöksiin. Tietoa on vain yksittäistapauksista, jotka ovat jonkin kauppaan osallisen toimesta nousseet julkisuuteen. (Bauer 2003, 139–141.) Valtioiden käytänteet, tilastot ja standardit aseviennin raportoinnissa poikkeavat myös toisistaan, mikä vaikeuttaa tilastojen vertailtavuutta ja läpinäkyvyyttä. Tarkat tiedot toteutuneista asekaupoista jäävät myös salaisiksi, sillä julkisuuteen annetaan yleensä vain myönnettyjen asevientilisenssien arvo. Jotkut EU valtiot antavat enemmän tietoa aseviennistään, suurin osa minimalistisen vähän. (Grimmet & Papademetriou 2005, 8-9.)

Raportointi on parantunut vuosi vuodelta. Vuoden 2007 raportissa 15 25 jäsenmaasta toimitti kaiken pyydetyn tiedon, kun luku oli vuonna 2004 5/25 (Bromley 2008a, 13). Vuonna 1998 Euroopan 4 suurinta aseviejää, Ranska, Saksa, Italia ja Iso-Britannia, raportoivat 127 hylätystä asevientilisenssistä. Vuonna 2004 luku oli 217. Vuoden 2006 asevientiraportissa kerrotaan EU-jäsenvaltioiden ulkoministeriöiden välisessä tiedotusverkossa liikkuvan lähes päivittäin informaatiota vientilisenssien epäämisestä sekä toisten jäsenvaltioiden konsultoinnista. (COARM 2007, 2.) Aseviennin käytännesäännöt ovat saaneet jäsenvaltioiden hallitukset kieltämään asekaupat sensitiivisiin kohteisiin useammin, mutta säännöt eivät ole pysäyttäneet asevientä kokonaan kohteisiin, joissa niitä voidaan epäillä käytettävän käytännesääntöjen periaatteiden vastaisesti. Vuonna 2005 EU:sta vietii aseita esimerkiksi Kiinaan, Kolumbiaan, Etiopiaan, Indonesiaan, Israeliin ja Nepaliin. Yksityiskohtaista ja läpinäkyvää informaatiota tarvikkeiden laadusta, ostajasta ja käyttötarkoituksesta ei ole saatavilla, joten ei ole mahdollista todeta, että käytännesäännöt olisivat pysäyttäneet aseviennin sensitiivisiin kohteisiin. (Amnesty et al. 2006, 23.) Käytännesääntöjen tulkinnassa on myös eroja jäsenvaltioiden välillä, mikä antaa kilpailuedun löyhemmin sääntöjä tulkitsevien valtioiden aseoteollisuudelle. Oman haasteensa aseviennin kontrolloinnille asettaa aseoteollisuuden transnationaalisuus. Aseoteollisuuden hajaantuminen Euroopassa eri toimijoille tekee viennin jäljittamisestä vaikeaa. Yksittäisten komponenttien viennin huolena on se, että kokonaisia asejärjestelmiä voi näin päätyä kohteisiin, joita ei EU:n käytännesääntöjen mukaan hyväksyttäisi. (Bauer 2003, 139–145.)

Suomessa arvioitiin, että käytännesäännöt edistäisivät keskustelua Kiinan aseviennistä sekä ryhmäpainetta, joskaan eivät sitä kykenisi lopettamaan, jos jäsenvaltioilla oli kauppahaluja.

Jos olisi tullut sellainen tilanne, että EU-tasolla olisi katsottu että jotain kauppaa ei olisi pitänyt tehdä, ei oltaisi varmaan voitu estää jotain tekemästä kauppooja, mutta siitä olisi voinut tulla isompi kysymys EU-tasolla. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

4.4.2.3. Käytännösääntöjen uudistustyö ja linkittyminen Kiinan asevientikieltoon

Käytännösääntöjä on vuoden 1998 jälkeen uudistettu ja täydennetty pienillä toimenpiteillä useaan otteeseen. Ian Anthonyn mukaan käytännösäännöt ovat kehittyneet huomattavasti alkuperäistä sisältöään merkittävämmäksi kontrolli-instrumentiksi, vaikka käytännösäännön varsinaista tekstiä ei olekaan (ennen vuotta 2008) muutettu (Anthony 2005, 17). Käytännösääntöjen kehitystyö on tapahtunut ministerineuvoston puheenjohtajavaltion aloitteesta ja johdolla. Jäsenvaltiot ovat puheenjohtajina pyrkineet saamaan läpi omia prioriteettejään ja periaatteitaan asevientiyhteistyöhön. (Bromley 2008a, 10.) Käytännösääntöjen perinpohjainen tarkastus- ja uudistustyö aloitettiin vuonna 2004. Teknisellä tasolla tekstiluonnoksesta aseviennin käytännösääntöjen uudistamiseksi poliittisesta julistuksesta yhteiseksi kannaksi sovittiin vuoden 2005 keväällä. Merkittävimmän muutoksen, käytännösääntöjen muuttamisen vapaaehtoisesta poliittisesta julistuksesta sitovammaksi yhteiseksi kannaksi, lisäksi käytännösääntöihin kirjattiin useita vuoden 1998 jälkeen tehtyjä parannuksia ja tarkennuksia. Suurin osa käytännösääntöihin tehdyistä lisäyksistä koskee sääntöjen operationalisointia ja lisensointikäytänteitä. (SIPRI 2005, 717.)

Käydenväantö käytännösääntöjen uudistuksesta ja Kiinan asevientikiellon purkamisesta linkittyivät yhteen. Joulukuun 2004 EU-Kiina-huippukokouksessa ministerineuvoston puheenjohtajamaa Alankomaat teki selväksi, että Kiinan asevientikieltoa ei tultaisi poistamaan ennen kuin käytännösääntöjen vahvistamisesta olisi sovittu. Myös asevientikiellon purkamisen jälkeistä asevientiiä haluttiin kontrolloida tarkasti, ja teknisellä tasolla sovittiin väliaikaisesta työkalupakista⁵², jotta EU:n aseviennin kasvamisesta huolestuneita jäsenvaltiota sekä Yhdysvaltoja voitaisiin rauhoitella. Näiden taustalla on Eurooppa-neuvoston lupaus loppuvuonna 2004 olla lisäämättä Kiinan asevientiiä määrällisesti tai laadullisesti, jos kielto poistetaan. (SIPRI 2005, 718.) Työkalupakista ei kuitenkaan saatu aikaan lopullista sopimusta, eikä se astunut käyttöön (Bromley 2012, 4). Suomen puheenjohtajuuskaudellaan 2006 ehdottama yhteisen kannan hyväksyminen kaadettiin kumoon useamman jäsenmaan, mm. Ranskan toimesta. Ranska pitkitti sopimuksen hyväksymistä, sillä se halusi, että Kiinan asevientikiellon poistamisesta tehtäisiin ensin formaali päätös. (SIPRI 2007, 653.)

Mehän yritettiin tätä uudelleen agendalle 2006, kun Suomella oli puheenjohtajuuskausi. Valmisteltiin, tilanne oli, että aseventi/puolustustarvikesääntöjä vahvistettiin, niitä tehtiin juridisesti sitoviksi, yhteiseksi kannaksi. Niihin lisättiin tool box, joka vahvistaisi juridisesti toimintaympäristöä, mutta siitä huolimatta ei saatu käsittelyä silloinkaan 2006 eteenpäin.

⁵² Tool box

(Haastattelu 1, 24.8.2011)

Tammikuussa 2007 ehdotus Euroopan parlamentissa yhteisen kannan nostamisesta uudelleen käsittelyyn sai taakseen lähes kaikki parlamentin jäsenet. Myös omalla puheenjohtajuuskaudellaan aktiivisesti yhteisen kannan hyväksymistä ajanut Suomi otti asian esiin EU-ulkoministerien palaverissa. Ranska ja muutama muu nimeämättömäksi jäänyt jäsenvaltio vastustivat edelleen. Ranska peräänkuulutti EU:lta koherenttia Kiina-politiikkaa ja koherenttia asevientipolitiikkaa. EUobserverin haastattelema suomalaisdiplomaatti nimitti Ranskan käytöstä ”klassiseksi EU-politiikan lehmänkaupaksi”⁵³. Suomalaislähteen mukaan loogista yhteyttä yhteisistä periaatteista sopimisen ja Kiinaa koskevan yksittäistapauksen välillä on vaikea nähdä, linkki on pelkästään poliittinen. Saksa ei ilmaissut kiinnostusta ottaa aseviennin käytännesääntöjen uudistusta prioriteetilistalleen puheenjohtajuuskaudellaan 2007. (Rettman 18.1.2007.) Ranskan odotettiin painostavan EU-valtioita hyväksymään asevientikiellon poisto puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2008, mutta Kiinan väkivaltaisuudet Tiibetin mielenosoittajia vastaan alkuvuonna 2008 tekivät EU-valtiot entistä haluttomammiksi poistamaan aseidentientikieltoa (Bromley 2008a, 9).

Aseviennin käytännesäännöistä muodostettiin ministerineuvoston yhteinen kanta joulukuussa 2008.⁵⁴ Kun neuvosto hyväksyy YUTP:n alaisen yhteisen kannan, jäsenvaltiot ovat laillisesti velvoitettuja muokkaamaan kansallista lainsäädäntöään ja politiikkojaan yhteisen kannan mukaisiksi. Yhteiset kannat eivät kuitenkaan ole EY-lainsäädäntöä eivätkä Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomiovallan alaisia (SIPRI 2005, 717–718). Aseviennin käytännesääntöjen muuttuminen yhteiseksi kannaksi ei muuta sitä, että aseviennin kontrollointi on edelleen jäsenvaltion vastuulla, mutta se on velvoitettu ottamaan huomioon käytännesääntöjen kriteerit asevientilisenssejä myöntäessään (Bromley 2008a, 11). Juridisen sitovuuden myötä kaikissa jäsenmaissa noudatetaan samoja vientikriteerejä ja käytännesääntöjen sitovuutta voidaan koetella tuomioistuimissa. Vaikka yhteisen kannan odotetaan harmonisoivan aseviennin kontrollointia EU:ssa, asevienti kyseenalaisiin kolmansiin maihin on edelleenkin mahdollista valmistuslisenssejä myymällä ja tytäryhtiöitä perustamalla. Vaikka EU-jäsenvaltiot ovat velvoitettuja raportoimaan aseviennistään, sitä ei kuitenkaan valvo mikään riippumaton elin, vaan jokainen jäsenvaltio itse. (Suomen Sadankomitea 2009, 67–68.)

4.4.2.4. Suomen panostus kansainväliseen asevientilainsäädäntöön

Suomi on pyrkinyt profiloitumaan asevientilainsäädännön kehittäjänä myös EU:n ulkopuolella. Suomi on tukenut pienasekaupan sääntelyyn tähtäävän sopimuksen aikaansaamista, on toiminut

⁵³ Classical EU political horse-trading.

⁵⁴ Council Common Position 2008/944/CFSP 8.12.2008

vuodesta 2006 aseellisen väkivallan vähentämiseen pyrkivän Geneven julistuksen ydinryhmässä ja YK:n pienasekokouksen puheenjohtajana 2008. Suomi on toiminut kansainvälisen asekauppasopimuksen aikaansaamiseksi ja kuului hankkeen alkuperäistukijoihin. Lokakuussa 2006 139 maata äänesti YK:n yleiskokouksen ensimmäisessä komiteassa sopimusprosessin käynnistämisen puolesta. Vuonna 2008 Suomi pääsi mukaan YK:n asettamaan asiantuntijaryhmään, joka pohti sopimuksen edellytyksiä. (Ulkoasiainministeriö 2009, 23–24.)

Suomen vaikuttamistyöstä asevalvonta-asioissa on vastannut ulkoministeriön asevalvonnan yksikkö. Etenkin Suomen EU-puheenjohtajakaudella 2006 ulkoministeriön asevalvonnan yksikkö teki työtä EU:n omien aseviennin käytännesääntöjen muuttamiseksi oikeudellisesti sitovampaan suuntaan. (Ulkoasiainministeriö 2006.) Suomen pitkäaikainen tavoite toteutui vuonna 2008, kun käytännesäännöt muutettiin poliittisesta julistuksesta yhteiseksi kannaksi (Ulkoasiainministeriö 2009). Suomalaisdiplomaatti korosti EU-observerin haastattelussa vahvan EU-asevientivalvonnan ja käytännesääntöjen yhteisen kannan saavuttamisen merkitystä globaalille asevientivalvonnalle: ”meidän on vahvistettava sääntöjämme, jos EU on toimiva keskeisessä roolissa kansainvälisen asevientisopimuksen ajamisessa YK-tasolla” (Rettman 18.1.2007).

Suomi on ollut aktiivinen asevientipolitiikassa, olemme halunneet tiukentaa aseviennin käytänteitä ja valvontaa. Nyt painopiste on siirtynyt kansainväliseen arms trade treaty-neuvotteluprosessiin, jossa oli myöskin Suomen hyvin voimakas aloitteellisuus taustalla. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

4.4.3. Suomalainen aseeteollisuus ja asevientivalvonta

Tässä alaluvussa arvioidaan Suomen intressejä Kiinaan kohdistuvaan asevientiin aseeteollisuuden näkökulmasta sekä tarkastellaan Suomen asevientä ja sen valvontaa.

Aseeteollisuuden rooli päätöksenteossa kiistettiin jokaisessa haastattelussa ja painotettiin sitä, että kyseessä ei ollut aseviennin lisäämiseen tähtäävä päätös. Jokaisessa haastattelussa korostettiin sitä, että kyseessä oli poliittinen, ei liiketaloudellinen päätös.

Ei tämä ollut sellainen kysymys, jossa oltaisiin konsultoitu asetarvikeeteollisuutta, ei tavoitteena lisätä kauppaa Kiina kanssa. Liike-elämästä en muista, meidän puolustusmateriaaliteollisuus tiesi ihan hyvin että tässä ei ole mitään. Meillähän oli keskustelua määrittelystä, asevientikiellon määrittely on hassu, ei ole oikein linjausta siitä että mitä se kattaa. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Jokaisella osastolla on tarkka lista tahoista, joita sen kuuluu konsultoida. Siinä on rutini. Aasia-osasto konsultoi laajasti liike-elämää, mutta ei tässä tapauksessa, tämä on poliittinen päätös. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Aseeteollisuuden lobbausta ei koettu lainkaan ihmisoikeusyksikössä, en tiedä lobbasivatko muita. IO-ihmisiä ei lähestytäkään ehkä ensimmäisenä näissä. Laajemmin aseeteollisuudella on toki intressejä, varmaan olivat asevalvontayksikköön muissa asioissa yhteydessä. En muista muistakaan yhteyksistä että olisivat olleet yhteydessä suoraan ihmisoikeusyksikköön. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

4.4.3.1. Suomalainen aseteollisuus – vientisopimukset elinehto

Suomen puolustustarviketeollisuus elää viennistä. Puolustusvoimien satunnaiset tilaukset eivät riitä kotimaiseen kannattavaan sarjatuotantoon, siksi puolustustarvikeyritysten on joko ylläpidettävä kannattavaa siviilituotantoa tai etsittävä sotatarvikkeilleen markkinoita ulkomailta. Vienti ja kansainvälinen sotateollisuusyhteistyö ovat sotateollisuuden uusia suuntia. (Suomen Sadankomitea 2009, 52.) Valtioneuvosto on korostanut, etteivät armeijan omat hankinnat riitä pitämään suomalaista aseteollisuutta elinkelpoisena. Hankintojen kotimaisuusastetta on vaadittu pitämään 50 prosentissa. Vuonna 2007 luku oli vain kaksi prosenttia enemmän. EU:n tasolla vastaava luku oli 85 prosenttia. (Suomen Sadankomitea 2009, 41.)

Onhan Suomessa kohtuullinen aseteollisuus, joka elää osittain myös siitä että on vientiä koska omat tarpeet niin pienet. Itse en ikinä joutunut suoraan minkään lobbauksen kohteeksi. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Suomen Sadankomitean selvityksen mukaan Suomesta vietiin 1998–2007 sotatarvikkeita yhteensä 375 miljoonan euron arvosta. Suomen suurimpia vientiartikkeleita ovat panssaroidut ajoneuvot, tarkkuuskiväärit, ase- ja johtamisjärjestelmät ja suojaruuvit kemiallisten ja biologisten aseiden varalle. Vuodesta 1998 vuoteen 2007 Suomen sotatarvikevienti kasvoi noin 40 prosentilla. (Suomen Sadankomitea 2009, 11.) EU-jäsenvaltioihin kohdistuva sotatarvikevienti kattoi vuosina 2001-2007 83,4% kokonaisviennistä. Suurimmat EU-kauppakumppanit olivat Ruotsi ja Puola n. 60 % osuudella kokonaisviennistä. Suomen siviiliaseviennistä kokonaisuudessaan noin 40 % menee Yhdysvaltoihin. Suomesta vietiin vuosina 2000-2007 noin miljardi siviiliaseseihin tarkoitettua patruunaa. Suurten ostajamaiden joukossa olivat mm. Kiina, Intia ja Kolumbia. (Suomen Sadankomitea 2009, 3-4.)

4.4.3.2. Asevientivalvonta Suomessa

Puolustustarvikkeiden vienti on Suomessa, kuten muuallakin EU:ssa, luvanvaraista. Vientilisenssin myöntäjänä toimii puolustusministeriö, joka lisenssilupapäätöksessään arvioi tapauskohtaisesti aseviennin sopivuutta Suomen lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden valossa. Lain mukaan vientiluvan saa, jollei vienti tai välitys vaaranna Suomen turvallisuutta tai ole ristiriidassa Suomen omaksuman ulkopoliittisen linjan kanssa (900/2002, § 3). Lain mukaan puolustusministeriö toimii lupaviranomaisena, valtioneuvoston yleisistunto päättää merkittävistä asekaupoista sekä määrittää aseviennin suuntaviivat, ulkoministeriö toimii neuvonantajana ulko- ja turvallisuuspoliittisissa näkökohdissa ja tullit aseviennin valvojana (1000/2002). Käytännössä valtioneuvoston ratkaistaviksi päätyvät suuret, yli miljoonan euron kaupat (Suomen Sadankomitea 2009, 62). Puolustusministeriö ottaa lupapäätöksissään huomioon ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat, YK:n, OECD:n, EU:n ja muiden kansainvälisten instituutioiden säännökset ja

asevientikiellot analysoidessaan vastaanottajavaltion tilannetta, sekä tarkastelee vientipäätöksen alaisen tuotteen ja kauppojen merkitystä Suomen kansallisen puolustuksen materiaalivarmuuden ja suomalaisen puolustustarviketeollisuuden tulevaisuuden näkökulmista. Valtioneuvoston päätös puolustustarvikkeiden maastavientiä, kauttakuljetusta ja välitystä koskevista yleisistä suuntaviivoista (1000/2002) sisältää EU:n aseviennin käytäntesäännöt (kohta 2.2.1.), jotka ”otetaan huomioon” lupapäätöksiä tehtäessä. Lailla puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012) kumottiin aiempi lainsäädäntö ja lisättiin lakitekstiin maininta EU:n käytäntesäännöistä muodostetusta yhteisestä kannasta:

Luvan myöntäminen ja julkaiseminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa on otettava huomioon sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä hyväksytty Euroopan unionin neuvoston yhteinen kanta (2008/944/YUTP) (282/2012, § 9)

Yleisohjeena ongelmallisissa lupahakemuksissa on pidättäytyminen vientiluvan myöntämisestä. (1000/2002, kohta 3.3.2.) Puolustusministeriö pitää yllä julkista arkistoa kaikista myönnettyistä vientiluvista (Puolustusministeriö 2004, 3). Puolustusministeriön roolia aseviennin lupaviranomaisena on myös kyseenalaistettu. EU:n käytäntesäännöt, jotka toimivat Suomen asevientipolitiikan ohjenuorana, ovat paremmin UM:n toimialaa. UM toimii parhaillaan neuvoa-antavana lupaviranomaisena asevientipäätöksissä. (Taloussanomien 11.10.2011.)

Suomi ei tarkasteltuina vuosina 2002–2006 vienyt Kiinaan puolustustarvikkeita, vaan vain siviiliaseisiin suunniteltuja kilpakäyttöpatruunoita. Suomen aseviennin käytäntesääntöjä varten laatima raportointi on avoimempaa kuin monella EU-jäsenvaltiolla. Suomen tilastoista käy ilmi myönnettyjen lisenssien arvo, määrä, määränpää, toteutuneen viennin arvo ja sisältö tuotekategorioittain sekä kunkin vastaanottajamaan prosenttiosuudet viennistä. (Puolustusministeriö 2002–2006.) Suomi on Luxemburgin lisäksi ainoa käytäntesääntöjen piirissä vuodesta 1998 mukana ollut EU-jäsenvaltio, joka on jokaisena vuotena toimittanut asevientiraportissaan kaikki vaadittavat tiedot (Bromley 2012, 8). Puolustusministeriön internetissä julkaisemista vuosittaisista vientiraporteista ei kuitenkaan selviä kuka on vienyt mitä ja kenelle. Vientiraporteissa aseviennit on ilmoitettu vain maan ja tuoteluokan mukaan, mistä Suomea on kansainvälisesti kritisoitu (Suomen Sadankomitea 2009, 20). Vientiraporteista ei myöskään käy ilmi Suomen tekemiä kielteisiä vientilupapäätöksiä. Nämä tiedot toimitetaan kuitenkin EU:lle yhteistä raporttia varten. EU:n aseviennin käytäntesääntöjen raporteista selviää, että Suomi on vuosina 2002–2006 tehnyt yhteensä 48 kielteistä vientilupapäätöstä, 6-14 kappaletta vuodessa. Yleisimmät päätöksen perusteena käytetyt kriteerit olivat EU:n aseviennin käytäntesääntöjen kriteerit numero 7 (riski asetarvikkeen joutumisesta uudelleen kaupattavaksi), 3 (kohdemaan sisäinen konflikti tai jännite) ja 4 (alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden säilyttäminen). Suomi teki tutkittuina vuosina yhteensä 43

konsultaatiota kielteisiin asevientilupiin liittyen ja vastaanotti 36.⁵⁵ SaferGlobe Finlandin selvityksen mukaan Suomi teki vuonna 2007 kaksi hylkäyspäätöstä Kiinaan suuntautuville vientiluvulle sekä kielsi kahden sukellusveneen Kiinaan kuljetuksen Suomen kautta. Lupien sisältö tai luvan epäämisen johtaneet syyt eivät ole julkista tietoa. (SaferGlobe Finland 2011a, 22.) Suomen Sadankomitean tutkimuksen mukaan vähäisten hylättyjen vientilupien lukumäärän syynä on viranomaisten ja teollisuuden yhteistyö. Puolustustarvikekauppaa suunnittelevat yritykset tekevät ennakkotiedusteluja lupaviranomaisille ja voivat pyytää ennakkolausuntoa vientiin liittyvistä UTP-näkökohdista (Suomen Sadankomitea 2009, 64).

Sadankomitean vuonna 2009 julkaistun tutkimuksen mukaan Suomen aseviennissä ratkaisevassa asemassa on ulkoasiainministeriö, eikä puolustusministeriö ole ikinä hyväksynyt asevientihakemusta vastoin UM:n suositusta (Suomen Sadankomitea 2009, 62). Asevientiin liittyvät vienninedistämisenäkökulmat ajavat joskus ulkopoliittisten näkökantojen ohi Suomen vientilupaprosesseissa. Esimerkiksi joulukuussa 2011 valtioneuvosto myönsi Patrialle luvan viedä 36 kranaatinheitinjärjestelmää Saudi-Arabiaan, vaikka ulkoministeriö oli esittänyt vientiluvan hylkäämistä vedoten Saudi-Arabian heikkoon demokratia- ja ihmisoikeuskehitykseen. Yli 100 miljoonan euron arvoinen kauppa hyväksyttiin valtioneuvostossa 4 ministerin äänestäessä sitä vastaan. (Pykälä 2012.) Rauhanjärjestöt ovat kyseenalaistaneet Suomen asevientiä kohteisiin, joissa ihmisoikeustilanne ei vastaa EU:n käytännesääntöjen ja Suomen ulkopoliittikan vaatimuksia. SaferGlobe Finlandin raportti Suomen aseviennistä vuonna 2009 paljastaa, että aseviennissä on edelleen paljon harmaita alueita. Raportti kokoaa harmaalle listalle maita, joihin suuntautuva asevienti on tai saattaa olla ristiriidassa Suomen virallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tai EU:n aseviennin yhteisen kannan kanssa. Listalla on 38 Suomen aseviennin kohdemaata. Näiden joukossa on muun muassa kehitysmaita sekä ei-demokraattisia valtioita, joissa on vakavia ihmisoikeusloukkauksia, korkea väkivaltakuolleisuus, konflikti tai sota. Harmaan listan maiden osuus kaikista Suomen asevientimaista on 44 prosenttia. (Förbom 2011.)

Jos asevientikielto olisi korvattu aseviennin käytännesäännöillä, haastateltavan arvion mukaan asevienti Kiinaan olisi tuskin Suomessa tullut mahdolliseksi. Haastatteluissa korostettiin Suomen tapaa ottaa ihmisoikeusnäkökulma tarkasti huomioon asevientipäätöksissä.

Ihmisoikeusyksikkö on mukana koko ajan asevientiasioissa, mutta sillä ei päättävä rooli vaan neuvonantajana rooli. Mutta siinä mielessä sanoisin että Suomi soveltaa näitä asevientikäytännesääntöjä, aina konsultoidaan ihmisoikeusyksikköä, se menee aina myös päättäjälle, ministerille, että mitä mieltä ihmisoikeusyksikkö on tästä ollut. Valmisteluvastuu

⁵⁵ Council of the European Union, Fifth - ninth annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports. EU:n aseviennin käytännesääntöjen toimeenpanon raportit vuosilta 2003–2007

ei ole ihmisoikeusyksiköllä, mutta ihmisoikeusyksikön nimi ja näkemys on siellä mukana asiakirjoissa. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Ihmisoikeusyksikkö ei varmasti olisi puoltanut asevientä Kiinaan ihmisoikeustilanteen nojalla. Käytännössä on kirjoitettu niin, että se poissulkemislauseke on aika laaja, eli jos on laajamittaista konfliktia tai laajamittaisia ihmisoikeusloukkauksia, niin sitten ei viedä asetarvikkeita. Ja ihmisoikeuspuolella luettiin aika kirjaimellisesti tätä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Toisaalta tuli myös esiin, että ihmisoikeusnäkökulma on joutunut väistymään ennenkin vienninedistämisen edessä.

Asevientasioissa ei ole ollenkaan harvinaista että ihmisoikeusyksikkö on eri mieltä kuin asevalvontayksikkö, puhumattakaan kauppapoliittisesta osastosta, ja ministeri sitten ratkaisee. Yleensä ihmisoikeusyksikkö jää vähemmistöön, joskus käy päinvastoin. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

4.4.3.3 Kaksikäyttöt tuotteet – korkean teknologian vienti vailla strategiaa

Tavanomaisten sotatarvikkeiden lisäksi asekauppaa käydään korkean teknologian tuotteilla, joita suomalainen teollisuus valmistaa, ja joita viedään Suomesta myös Kiinaan. Kaksikäyttöt tuotteella tarkoitetaan tuotetta, teknologiaa tai palvelua ja muuta hyödykettä, jota voidaan normaalin siviililuonteisen käyttönsä ohella käyttää joukkotuhoojien tai niihin liittyvien ohjusjärjestelmien kehittelyyn ja valmisteluun taikka jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. (562/1996, 2§). Ulkoasiainministeriö on Suomessa kaksikäyttöt tuotteiden lupaviranomainen ja hallinnoi Suomen osalta EU:n vientivalvontajärjestelmää. Vientivalvonta-asoiden yksikkö hoitaa vientivalvonnan teknisen toteutuksen.⁵⁶ Periaatteellisesti merkittäviä vientilupapäätöksiä valmistelee eri alojen asiantuntijoista koostuva vientivalvontaneuvottelukunta (562/1996, § 6).

Lupa voidaan jättää myöntämättä mm. tapauksissa, joissa: 1) Suomea koskevien kansainvälisten sopimusten, sitoumusten ja velvoitteiden noudattaminen sitä edellyttää; 2) Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden tai Suomen turvallisuusetujen edistäminen sekä kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämisen tukeminen sitä edellyttävät (562/1996, 4 a §) Suomessa puolustustarvikkeiden vientilupa on tarvittavan ulko- ja turvallisuuspoliittisen lausunnon sisällön hyväksyy ulkoasiainministeri, kaksikäyttöt eknologian UTP lausunnosta vastaa kehitys yhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri (Suomen Sadankomitea 2009, 62). Ulkoasiainministeriön kaksikäyttöt tuotteiden vientivalvontaa esittelevällä sivustolla todetaan: ”Kansainvälisessä vientivalvontayhteistyössä on turvallisuuspoliittisista syistä tarvittavien valvontatoimien ohella turvattava myös suomalaisyritysten tasapuoliset vientimahdollisuudet näissä usein erittäin korkean

⁵⁶UM: Kaksikäyttöt tuotteet – kansalliset vastuuviranomaiset,
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34595&contentlan=1&culture=fi-FI>, luettu 1.12.2012

teknologian tuotteissa.”⁵⁷

EU:ssa kaksikäyttötuotteiden vientiä säänneltiin asetuksella EY 1334/2000. Aseviennin käytäntesäännöissä vuodelta 1998 (8675/2/98) todetaan operatiivisessa osiossa, että käytäntesääntöjen kriteerejä ja konsultointimekanismia sovelletaan myös kaksikäyttötuotteisiin, jos on syytä epäillä, että tuotteen vastaanottaja on valtion asevoimat, sisäisestä turvallisuudesta vastaavat voimat tai samankaltaiset yksiköt vastaanottajavaltiossa. Jäsenvaltioiden tavassa tulkita asetusta on havaittu puutteita ja eroja sekä jäsenvaltioiden viranomaisten teknisiä resursseja arvioida kaksikäyttöteknologian vientilupahakemuksia on pidetty puutteellisina (SIPRI 2005, 787–788). Vuonna 2009 asetus päivitettiin sisältämään kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä ja kauttakulkua (Bauer & Micic 2010, 16). Asetuksessa 428/2009 todetaan artiklan 8 ensimmäisessä kohdassa: Jäsenvaltio voi yleiseen turvallisuuteen tai ihmisoikeuksiin liittyvistä syistä kieltää tai määrätä luvanvaraiseksi liitteeseen I kuulumattoman kaksikäyttötuotteen viennin. Kaksikäyttötuotteiden kauppaa säätelevä asetus 428/2009 sisältää maininnan (art. 12, 1.c), että vientilupapäätöstä myöntäessään jäsenvaltion tulee ottaa huomioon ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat, mukaan lukien EU:n asevientä säätelevän yhteisen kannan (2008/844/YUTP). Toisin kuin YUTP:n alaiset ja siten jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvat tavanomaisten aseiden vientikysymykset, kaksikäyttöön soveltuvien tuotteiden vienti on osa yhteistä kauppapolitiikkaa ja kuuluu Euroopan komission toimivaltaan (Holtom & Micic 2012, 5). Kauppapolitiikan korostumista yhteisöpolitiikkaan kuuluvassa kaksikäyttötuotteiden sääntelyssä on kritisoitu ja arveltu sen vievän jalansijaa ulko- ja turvallisuuspoliittisilta näkökannoilta (Schmitt 2001, 8).

Tuotteiden määrittely kaksikäyttötuotteiksi ei ole yksinkertaista. EU:ssa on määritelty kaksikäyttötuotteiden vientiasetuksen (428/2009) liitteeksi kansainvälisiä vientivalvontasopimuksia mukaileva vientilupaa vaativien kaksikäyttötuotteiden luettelo, joka on tutkijoiden arvioiden mukaan riittämätön. Artiklaan 4 on muotoiltu ”catch all”-lauseke, jonka mukaan myös listan ulkopuoliset tuotteet tulee asettaa vientiluvan alaisiksi, jos viranomaisen tai viejän selvityksen mukaan on syytä epäillä, että niitä voi käyttää sotatarkoituksissa. (Stumbaum 2009, 13.) SaferGlobe Finlandin asevientiraportissa problematisoidaan kaksikäyttötuotteen määrittely ja todetaan määrittelyn olevan sidoksissa valtion turvallisuuspolitiikkaan ja intresseihin. Kaksikäyttöteknologian viejien omavalvonta on ongelmallista: esimerkiksi säähavaintoteknologia on EU:n kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaluettelon ulkopuolella, mutta silti yleisesti sotatarkoituksissa käytettyä teknologiaa. Valmistajat kieltäytyvät ottamasta vastuuta, koska vasta

⁵⁷ UM: Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta.

<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15753&contentlan=1&culture=fi-FI>, luettu 1.12.2012

loppukäyttäjä määrittelee tuotteen käyttötarkoituksen. (SaferGlobe Finland 2011b, 15.) Puolustusministeriön rooli paitsi puolustusvoimien valvojana, myös asevientilupien myöntäjänä sekä aseviennin edistäjänä on kyseenalaistettu rauhanjärjestöjen toimesta. Jarmo Pykälän mukaan erityisen ongelmallinen on kaksikäyttötutteen vientilupajärjestelmä, jossa puolustusministeriö pyytää aina puolustusvoimilta lausunnon siitä, onko tiettyjä laitteita pidettävä sotilastarvikkeina. Puolustusvoimien lausunnoissa todetaan usein, että asekauppa hyödyttäisi puolustusvoimia, jolla on rojalteisopimuksia joidenkin asevalmistajien, esim. valtio-omistaisen Patrian kanssa. (Pykälä 2012.) Kaksikäyttötutteen viennin raportointi on puolustustarvikevientiin verrattuna erittäin vajavaista. Kaksikäyttötutteen kaupasta ei tule julkisuuteen mitään virallista selvitystä (Grimmet & Papademetriou 2005, 8-9). Ulkoasiainministeriö ei julkaise kaksikäyttötutteen viennistä vuosiraporttia, koska lait eivät siihen velvoita. Julkisuuslain nojalla UM antaa kuitenkin tietoja pyydettyä. SaferGlobe Finlandin mukaan nämä tiedot ovat hyvin puutteellisia, eikä niistä selviä myynnin arvo, kappalemäärät tai tuotteiden arvo. Suomen asevientä tutkivat ja siitä vuosittain raportoivat kansalaisjärjestöt julkaisivat kaksikäyttötutteen viennistä ensimmäisen, vuoden 2009 vientiä tarkastelevan tutkimuksen vasta vuonna 2011. (SaferGlobe Finland 2011b, 11.) Vaikuttaa siltä, että vaikka kaksikäyttötutteen merkitys modernissa sodankäynnissä korostuu tavanomaisiin aseisiin verrattuna, siitä käytävä keskustelu, tutkimus ja avoimuus ovat vielä alkumetreillään, eikä kaksikäyttötutteen kaupan strategista ulottuvuutta ole kaupanedistämisenäkökulman hallitessa pohdittu.

4.4.3.4. Kaksikäyttötutteen vienti Kiinaan

Kaksikäyttötutteen vienti Suomesta on kasvanut ja suuntautuu erityisesti alueille, joiden oma teknologinen kehitystaso ei vielä riitä vaativien tuotteiden valmistukseen. Aasia oli vuonna 2009 Suomen suurin kaksikäyttötutteen vientialue 47,5 % osuudella myönnettyistä vientiluvista. Kiinaan vuonna 2009 myönnettyistä yhteensä 183 vientiluvasta suuntautui 30, mikä vastaa 34 % Aasian viennistä ja 16 % kokonaisviennistä. Aasiaan suuntautuva vienti kuului pääasiassa tuoteluokkaan 2, materiaalin käsittelyteknologia. (Safer Globe Finland 2011b, 6, 11.) EU:n kaksikäyttötutteen vientiä säätelevä asetus määrittää, että EU-tuotelistan ulkopuolisten tuotteiden vientiä varten on myös pyydettyä vientilupa, jos tuotetta voidaan käyttää sotilaalliseen tarkoitukseen ja vienti suuntautuu valtioon, johon on EU:n yhteisenä kantana tai yhteisenä toimena suuntaama asevientikielto (428/2009, art. 4, 2). Kiinan asevientikielto on statukseltaan poliittinen julistus, joten kohta ei koske vientiä Kiinaan. May-Britt Stumbaum kritisoi EU:n kaksikäyttötutteen vientiä Kiinaan, koska EU:ssa ei ole tehty mitään yhteistä strategista arviota Kiinan sotilaallisesta kehityksestä eikä kaksikäyttötutteen viennistä ole olemassa kunnon

tilastoja. Vaikka asevientikiellosta käytiin pitkällistä debattia Yhdysvaltain ja EU:n välillä, debattia ei ikinä syntynyt Kiinan sotilaallista kasvua ja EU:n sensitiivisen teknologian vientiä pohtivien EU-virkamiesten välille. (Stumbaum 2009, 7.) Jäsenvaltiot eivät raportoi toisilleen myöntämiensä vientilupien volyymistä tai tarkasta sisällöstä, vaan ainoastaan hylätyistä vientiluvista, sillä informaatiota pidetään teollisuudelle arkaluontoisena. Tarkkaa tietoa Kiinaan vietyjen kaksikäyttötutteen määrästä ja laadusta ei näin ole saatavilla. Monet läntiset asiantuntijat ovat sitä mieltä, että Kiinan sotateollisuus on monilla aloilla jo saavuttanut lähes länsimaisen tason. (Stumbaum 2009,13.) Stumbaumin mukaan EU:n tulisi määritellä tarkemmin strategiansa kaksikäyttötutteen viennissä ja kiinnittää huomiota siihen, mitä seurauksia milläkin tuotteilla on Kiinan kehitykseen (emt. 22).

On olemassa käytäntö, mitä aseita saa viedä. Eihän tämä, mikä meillä nyt on ole kielto, sinne on olemassa prosessi, jonka kautta voi viedä. Suomalaisethan vievät sinne nytkin kaksikäyttötutteen, joita voi käyttää siviili- ja sotilastarkoituksiin, ovat vieneet koko ajan. Suomella on niitä, esim. IT-teknologiassa, monenlaisissa mittareissa ym. Ne käsiteltäisiin kuitenkin erikseen, omalla menettelyllään. Suomessa ei ole sellaista sotateollisuutta, ei Kiina osta meiltä mitään sellaista, mikä olisi suoraan sotateollisuutta. Ainoa on tuo kilpa-ammusteollisuus, mutta ne eivät kuulu siihen, ammuksia kyllä voi urheilutarkoituksiin ja kilpa-ammuntaan viedä Kiinaankin. (Haastattelu 2, 24.8.2012)

Kaksikäyttötutteen toimii tapauskohtainen harkinta, ei ole tullut mitään erityisempiä ongelmatapauksia Kiinan suhteen esiin. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Marraskuussa 2007 uutisoitiin turkulaisen DCA Instruments-yhtiön kariutuneesta vientiluvasta Kiinaan. Vientilupa ohuita kalvoja päällekkäin latovalle tutkimuslaitteelle kiellettiin, koska loppukäyttäjään kohdistui epäilyjä tuotteen sotilaallisesta loppukäytöstä (HS 6.11.2007). Ylen mukaan ulkoministeriö esti kaupan ulko- ja turvallisuuspoliittisista syistä ja perusteli ostajan olevan kytköksissä Kiinan armeijaan ja laitteistolla voitavan valmistaa komponentteja pimeänäkövälineisiin. Yle raportoi myös toisesta vuonna 2007 annetusta kielteisestä kaksikäyttötutteen Kiinaan suuntautuvasta vientipäätöksestä. Vuonna 2010 UM antoi kolme kielteistä vientilupapäätöstä: puheradioverkkolaitteen vienti kiellettiin Venezuelaan ja Kiinaan, ja taajuusmuuttajan varaosien vienti Iraniin. (Yle.fi 5.11.2007.)

Koska tietoa Kiinaan myönnettyjen kaksikäyttötutteen vientilupien sisällöstä ei ole saatavilla, on vaikea arvioida, miten Suomi tosiasiallisesti suhtautuu sotilaallista käyttöpotentiaalia omaavien tuotteiden vientiin Kiinaan. Kielteiset päätökset on mediassa esitettyjen tietojen mukaan tehty ulko- ja turvallisuuspoliittisin syin, mutta niitä on suhteellisen vähän eikä niitä yleensä käsitellä julkisuudessa. Kaksikäyttötutteen vientilupaprosessissa tulisi ottaa huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat ja vientilupa voidaan kieltää ihmisoikeustilanteeseen vedoten. Koska lupia kaksikäyttötutteen vientiin Kiinaan on

myönnetty runsaasti, voidaan päätellä, ettei Kiinan sotilaallista kasvua ja modernisaatiota pidetä Suomessa turvallisuuspoliittisena uhkana, tai Kiinan ihmisoikeustilannetta niin hälyttävänä, että kaksikäyttöteknologian viennistä olisi syytä kokonaan pidättäytyä. Kaksikäyttöteknologian vientilupien suuri määrä vie pohjaa haastatteluissa esiin tulleelta arviolta siitä, että käytännesääntöjen voimassa ollessa Suomesta ei vietäisi asetarvikkeita Kiinaan, koska Kiinan ihmisoikeustilanne estäisi vientilupien myöntämisen. Käytännesääntöjen kriteerit, mukaan lukien ihmisoikeustilanteen arviointi, tulee ottaa huomioon myös kaksikäyttötutotteille vientilisenssejä myönnettäessä.

4.4.4. Suomi-Kiina suhteet – talousintressejä ja varovaista ihmisoikeuspolitiikkaa

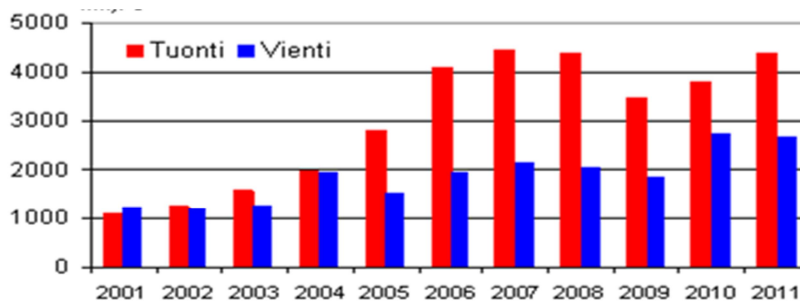
Haastatteluissa tuli esille Suomen Kiina-suhteiden tärkeys. Asevientikielto koettiin Kiina-suhteita hankaavaksi tekijäksi, eikä sitä arvioitu sopivaksi instrumentiksi hoitaa suhteita Kiinan kaltaiseen suurvalttaan. Voidaan esittää, että päätös puoltaa Kiinan asevientikiellon poistamista oli osaltaan Kiina-suhteiden hoitoa.

Sijoitettuna Suomen kokonaisvaltaiseen Kiina-politiikkaan, mitä oltiin harjoitettu, tämä istui hirveän hyvin. Me nähdään, että Kiina on sellainen toimija, että tällainen asevientikielto on täysin typerä päätös, siitä piti päästä eroon. Ei siinä aktiivisesti ajateltu sitä, että tämä parantaisi suomalaisten yritysten mahdollisuuksia Kiinan markkinoilla, se ei missään nimessä ollut keskeinen motiivi. Totta kai, tämä oli hyvä argumentti, me voitiin aina sanoa kiinalaisille, että me emme ole ongelma, me haluamme ratkaista tämän asian. Kuten ulkopoliitikassa aina, me osasimme muotoilla tämän kiinalaisille, että mikä meidän näkemys tässä on ja miten me haluamme tämän ratkaista, koska Kiina aina otti tämän esille tapaamisissa. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Suomella on historiallisesti läheinen suhde Kiinan kansantasavallan kanssa. Diplomaattisuhteet solmittiin 1950, ja Suomi oli Ruotsin ja Tanskan ohella ensimmäisiä kommunistisen Kiinan tunnustaneita. Vuonna 1953 solmittu kahdenvälinen kauppasuhte ja Kiinan varhainen tunnustaminen edesauttoivat Suomen ja Kiinan suhteiden syvenemistä ja Suomen systemaattinen tuki Kiinan YK-jäsenyydelle nostivat Suomen erikoisaseman muiden valtioiden joukossa. Kulttuurivallankumouksen aikaan Suomen politiikka oli passiivista, mutta Suomi ei ikinä jäädyttänyt tai katkaissut suhteita Kiinaan, kuten monet muut Länsi-Euroopan valtiot. Kiinan uudistus- ja avoimuuspolitiikan myötä 1970-luvun lopulla Suomen ja Kiinan suhteet syvenivät korkean tason vierailuvaihdolla. 1990-luvun alusta lähtien Kiinassa on vierailut vuosittain ainakin yksi valtioneuvoston jäsen. (Ulkoasiainministeriö 2011.)

Suomella on ollut vuodesta 1950 Kiinaan suhteet. Ja Kiina arvostaa näitä suhteita, muistavat tämän että Suomi ollut ensimmäisiä maita, jotka pitävät normaaleja suhteita Kiinaan. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Suomalaisten yritysten juurtuminen Kiinan markkinoille on 1980-luvun alusta asti myötävaikuttanut kahdenvälisen suhteiden kehitykseen. Kiinassa toimii arviolta 280 suomalaista yritystä, jotka työllistävät Kiinassa yli 60 000 henkilöä ja ovat investoineet Kiinaan kymmenen miljardin euron arvosta (Ulkoasiainministeriö 2011). Haastatteluissa tuli esiin Kiinan tärkeä asema kauppakumppanina sekä liike-elämän konsultointi osana Kiinaan liittyvää päätöksentekoa. Fox ja Godement arvioivat Kiinassa toimivien suomalaisyritysten lobbaavan Suomen hallitusta voimakkaaksi minimoidakseen kritiikin Kiinan ihmisoikeustilannetta kohtaan (Fox & Godement 2009,96).



KUVIO 2 - Suomen ja Kiinan välinen kauppa 2001–2011 (miljoonaa euroa).⁵⁸

Kiinan kaupan osuus Suomen viennistä on vuosina 2000–2011 ollut 2,6–5,2 % ja tuonnista 3-8 %. 2000-luvun alkuvuosina kauppataase oli Suomelle vielä niukasti ylijäämäinen, mutta vuosina 2005–2008 tuonti Kiinasta kasvoi tuntuvasti painaen kauppataaseen korkeimmillaan 2,3 miljardia euroa alijäämäiseksi vuonna 2008. Kiina on Suomen neljänneksi suurin kauppakumppani Saksan, Venäjän ja Ruotsin jälkeen, mutta Suomen kauppavaje Kiinan kanssa on suurempi kuin muussa kaupassa. (Tullihallitus 2011, 94–101.) Suomen Kiina-politiikka on ollut varovaista ja määrittynyt kauppasuhteiden kautta. Suomi oli ensimmäinen länsimaa, joka lähetti ministerinsä Kiinaan Tiananmenin tapahtumien jälkeen vuonna 1989. Suomi tukee yhden Kiinan politiikkaa eikä nosta Taiwania esiin tapaamisissa Kiinan viranomaisten kanssa. (Fox & Godement 2009, 96.) Tiibetin hengellinen johtaja Dalai-lama on vierailut Suomessa 5 kertaa ja tavannut useita suomalaisia poliitikkoja. Hallituksen vanhemmat ministerit ovat vältäneet hänen tapaamistaan (HS 8.9.2011). Suomen Kiina-politiikan vaisuutta ihmisoikeuskysymyksissä on kritisoitu mediassa ja esitetty kauppaintressien ajavan ihmisoikeusnäkökulman ohi (Suomen Kuvalehti 19.8.2011). Suomalainen Kiina-tutkija arvioi suomalaisten päätöksentekijöiden suhtautumista Kiinaan kritiikittömäksi.

Löytyy pitkä liuta Kiinan tuntijoita ja ystäviä Suomessa. En näe yhtä erityistä tahoja, jolla olisi suurta vaikutusta. Monet korostavat sitä, että ovat Kiinan suuria ystäviä. On vähän sellaista lukkarin rakkautta, siltä tuntuu, että suhtaudutaan yleensä aika positiivisesti

⁵⁸ Lähde: Suomen Tullihallitus 2012. Saatavilla osoitteessa <http://www.tulli.fi/fi/tiedotteet/ulkomaankauppatilastot/katsaukset/maat/kiina12/index.html?bc=1495>

Kiinaan, positiivisemmin kuin moni muu EU-maa. (Haastattelu 21.7.2011)

Eduskuntakeskustelussa Kiinan ihmisoikeustilanne on viime vuosikymmenellä tullut esiin joitakin kertoja esim. Falun Gongin jäsenten vainoamisen, Dalai-laman vierailujen, elinsiirtobisneksen, asevientikiellon kumoamisen ja Pekingin olympialaisten yhteydessä. Hallituksen edustajat ovat korostaneet vastauksissaan Suomen ottavan ihmisoikeusasiat Kiinan kanssa esille bilateraalitapaamisissa sekä tukevan EU:n ihmisoikeuspolitiikkaa.⁵⁹ Suomen pääministeri oli ensimmäisten EU-johtajien joukossa ilmoittaessaan osallistumiseensa Pekingin olympialaisten avajaisseremoniaan huolimatta Tiibetin mellakoista. Pääministerin mukaan Suomen traditiona ei ole sotkea urheilua ja politiikkaa keskenään. Myös kauppasuhteet ja ihmisoikeuspolitiikka määriteltiin erillisiksi osa-alueiksi:

Meillä on laajat kauppasuhteet Kiinan kanssa, ja ne kehittyvät, niitä kehitetään omalla painollaan hyvin aktiivisesti, mutta Kiinan, voi sanoa, kanssa käytävään ihmisoikeusdialogiin, keskusteluun Kiinan demokratisoitumiskehityksestä, me osallistumme aivan niiden asioiden omilla ehdoilla. Emme me sotke kaupankäyntiä näihin.⁶⁰

Suomella ja Kiinalla ei ole kahdenvälistä strategista dialogia, mutta suuri määrä yhteistyö- ja kumppanuusprojekteja. Ulkoministeriössä on vain muutamia Kiinan tuntijoita ja kielen taitajia. (Fox & Godement 2009, 96.) Haastatteluissa nousi esiin Suomen ja Kiinan oikeusalan yhteistyö, jonka perustana on oikeusministeriöiden välinen, vuonna 1995 allekirjoitettu yhteistyöpöytäkirja. Yhteistyön teemoja ovat olleet oikeusvaltiokehitys, oikeusapu, vankeinhoito ja korruption vastainen työ. Kiina on Suomen suurin korkotukiluottojen kohdema, mutta muuten Suomen panos on kehitysyhteistyösektorilla ollut vähäistä. (Ulkoasiainministeriö 2011.) Suomen kehitysyhteistyötä ja oikeusalan yhteistyötä kuvailtiin budjetiltaan vaatimattomaksi mutta onnistuneeksi ja käytännölliseksi tavaksi vaikuttaa Kiinan ihmisoikeustilanteeseen.

Ainoa miten me voidaan tehdä Kiinassa ihmisoikeustyötä on vaikuttaa oikeudenjakajiin Kiinassa, muuttaa sen ajatusta. Ja sitä Suomi on tehnyt 15 vuotta.[...] Näin muuttuu ihmisoikeudet Kiinassa, ei sillä että allekirjoitetaan sopimuksia, vaan sillä että kiinalaiset antavat toisilleen ihmisoikeudet.[...] Me opetamme niitä, jotka opettavat omia oikeuksia kansalaisille Kiinassa, juristit, asianajajat, opettajat, me toimitaan vankiloissa, opetetaan vanginvartijoita. Se on ainoa tapa.[...] Kun kiinalainen uskalttaa vaatia itselleen oikeuksia, tämä muuttuu hetkessä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Jokaisessa haastattelussa tuli esiin se, että Suomi ottaa ihmisoikeudet esiin jokaisessa tapaamisessa Kiinan edustajien kanssa. Ihmisoikeustyö koettiin tärkeäksi, mutta sen tuloksia oli vaikea nähdä.

⁵⁹Katso esim. täysistuntojen pöytäkirjat PTK 46/2004 vp, PTK 96/2006 vp, PTK 43/2008 vp, PTK 62/2009 vp, kirjallinen kysymys 662/2006 vp.

⁶⁰Pääministeri Matti Vanhanen eduskunnan kyselytunnilla 24.4.2008, PTK 43/2008 vp

Suureen Kiinaan vaikuttaminen koettiin vaikeaksi.

Meillä ei ole mitään argumenttia, meillä ei tässä asiassa enempää kuin EU:lla tai kenelläkään maailmassa ole mitään porkkanaa, ei mitään sellaista asiaa, jolla voitaisiin sanoa että tämän saat jos näin teet, sellaista mikä olisi Kiinalle tärkeä. Eikä mitään uhkaakaan, keppeäkään, että näin me tehdään jos et tee näin. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Fox ja Godement arvioivat jokaisen EU-jäsenvaltion Kiina-politiikkaa vertaillen valtioiden suhtautumista Kiinaan poliittisella (kriittinen/salliva) ja taloudellisella (liberaali/protektionistinen) akselilla. Tutkijat jakavat EU-valtiot neljään ryhmään: itsevarmat industrialistit, ideologiset vapaakaupan kannattajat, myötäilevät merkantilistit ja eurooppalaiset perässäkulkijat.⁶¹ Suomi lukeutuu myötäilevien merkantilistien ryhmään, joka on ryhmistä suurin. Ominaispiirteitä ryhmän Kiina-politiikalle ovat kauppasuhteiden korostaminen ja poliittisen vastakkainasettelun, painostuksen ja vaikeiden kysymysten välttely. Merkantilistit ovat usein vesittäneet voimakkaan yhteisen Kiina-politiikan muodostamisen esim. Tiibetiä tai ihmisoikeuksia koskien. Vaikka merkantilistit uskovat, että hyvät poliittiset suhteet poikivat taloudellista hyötyä, ryhmä on kuitenkin valmis suojelemaan talouttaan kaupan rajoitteilla ja polkumyynnin vastaisilla toimenpiteillä. (Fox & Godement 2009, 6.)⁶² Suomalainen Kiina-tutkija arvioi Suomen Kiina-linjaa varovaiseksi, kuten muidenkin suurvaltojen kanssa. Suomi nostaa harvoin mitään suuria aloitteita tai ottaa näkyvästi kantaa isoissa kysymyksissä, toisin kuin esim. Kiina-politiikassa aktiiviset muut Pohjoismaat. Suomen Kiina suhteista ei ole juuri kirjoitettu, sillä niitä ei ehkä koeta kovinkaan kiinnostaviksi. (Haastattelu 21.7.2011)

EU-päätöksentekoon vedoten Suomi vakuutti Kiinalle olevansa sen puolella ja muiden EU-jäsenvaltioiden olevan päätöstä vastaan.

Suomen piti aina selittää Kiinalle ettei ole EU:ssa yksimielisyyttä, ei Suomi voi tätä yksin tehdä. Sen jälkeen kun me oltiin tehty tämä päätös itse että voitaisiin kumota, kun on käytännössä kaikki, niin monena vuonna sitten vain selitettiin Kiinalle ettei me voida tässä kuitenkaan itse mitään tehdä. Ja kyllä ne sen ymmärsi, ettei Suomi yksin voi mitään tehdä, kyllä ne painosti varmaan kaikkia. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kiina muistutti asevientikiellosta jatkuvasti, mutta Kiinan argumenttia ja sinnikästä työtä embargon purkamiseksi ymmärrettiin.

Aina kun me käytiin Kiinassa tai sieltä oli vieras täällä, niin aina he ottivat asevientikiellon esille. Ne halusivat aina tietää että missä mennään, miten homma etenee, eikö vieläkään? Keskustelu eteni aina hyvin ystävällisissä merkeissä, mutta oli sinnikästä. Aina kun suurlähettiläs tapasi ministerin, alivaltiosihteerin, osastopäällikön yms., kysyivät, että

⁶¹ Assertive Industrialists, Ideological Free-Traders, Accommodating Mercantilists, European Followers.

⁶² Fox ja Godement luokittelevat Suomen kohtaan Accommodating Merchantilists neljä kertaa koko julkaisussa, mutta julkaisun liitteessä, jossa jokaisen EU-jäsenvaltion Kiina-politiikkaa on arvioitu yksilöiden, Suomi on kategoriassa European Followers. Kirjoittajat eivät vastanneet tätä epäselvyyttä koskevaan yhteydenottoon, joten päädyn oletamaan, että kyseessä on huolimattomuusvirhe. MO.

muuten, kuuluuko asialle mitään. Ja näin Kiina ja Kiinan suurlähettiläät toimivat jokaisessa EU-maassa. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kiinalaiset ottivat asevientikiellon aina esille ja totesivat, että tästä pitäisi päästä eroon. Kiina oli kaikilla tasoilla, ei ehkä ihan korkeimmalla poliittisella tasolla, mutta myös poliittisella tasolla. Kiinalaiset eivät tässä ikinä pitäneet kynttilää vakan alla. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Päätöksentekoon osallistuneet kokivat, että Kiinan status oli merkittävä ja asevientikiellon olemassaolo häiritsi suhteita suurvaltaan symbolisella tasolla.

Asevientikielto on Kiinan kannalta yksi periaatteellisimmista asioista, päätöksen ehdollisuudesta ei keskustella. He kokevat että se on väärin, ja että ainoa oikea ratkaisu on että EU kumoaa kiellon. He eivät tarjoa mitään, eivätkä uhanneet millään. Ei Kiinan pitäisi olla tässä seurassa, asevientikieltolistalla, kysyvät, että eikö EU voisi oikaista tätä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Tietysti tässä päätöksessä oli myös poliittinen asetelma. Kiina on ainoa maa, johon EU kohdistaa pysyvän asevientikiellon. Kiellon funktio on kuitenkin paineen luoja, pakote, joka asettaa tietyt kriteerit. Ei saisi olla näin kuin nyt, että ei tiedetä, mikä on kiellon Kiina-viesti. EU:lla ei ole muihin valtioihin pysyvää kieltoa, ei edes Pohjois-Korean, tämä Kiinan argumentti on pätevä, Kiinaan on lyöty leima. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Suomi osallistui EU:ssa käytyyn keskusteluun asevientikiellon kumoamisesta avoimella kannalla. Suomen päätöksentekokoneistossa tiedostettiin, että etenkin Iso-Britannia on kiellon kumoamista vastaan ja että päätöksenteosta tulee hankalaa. Asevientikieltodebattia käsittelevässä tutkimuksessa on esitetty ristiriitaisia arvioita siitä, oliko päätöksen aikaansaaminen EU:ssa koskaan lähellä (ks. 2.1.2.2.). Yhdessä haastatteluissa ei haluttu myöntää, että päätöksen aikaan saaminen EU:ssa olisi nähty mahdottomaksi ennen suomalaisen päätöksentekoprosessiin ryhtymistä, ja päätös olisi tehty hyvien Kiina-suhteiden ylläpitämiseksi.

Hyvin harvasta päätöksestä voidaan tietää etukäteen, meneekö se läpi EU:ssa vai ei. Mutta tästä oli tiedossa, että se on kiistanalainen asia, että tullaan käymään keskustelua. Ei mielestäni ollut sellaista vaikutelmaa, että Kiinaa miellyttääksemme oltaisiin tehty tämä päätös. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Sen sijaan toisessa haastattelussa arvioitiin Suomen kannanmuodostuksen olleen osa Kiina-suhteiden hoitoa.

Mulla on sellainen mielikuva, että kun tiedostettiin että mikä tässä [EU:n päätöksenteossa] on realistisesti tilanne, nähtiin kuitenkin tärkeänä, että otettiin tällainen kansallinen positio, mikä sallii meidän selkeästi tuovan Kiinalle meidän kannan esiin. Eli tämä oli myös Kiina-suhteiden hoitoa samalla. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

4.4.5. Suomen tavoitteena yhtenäinen EU ja vahva YUTP

EU-politiikan ja erityisesti YUTP:n vahvistaminen tulivat haastatteluissa esiin perusteina päätökselle. Suomi on korostanut vahvan YUTP:n ja yhteisöllisen politiikan merkitystä.

Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsauksessa vuodelta 2003 todetaan:

EU on vuosikymmenien kehityksen tuloksena taloudellisesti ja kaupallisesti kansainvälisesti suurtoimija. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla kehitys on lähtenyt liikkeelle huomattavasti myöhemmin. Unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn vahvistaminen on mitä suurimmassa määrin myös Suomen tavoite. [...] Suomen kannalta on perusteltua, että EU:lla olisi vahva ulkoinen toiminta, sillä pienenä ja avoimena maana Suomi on erityisen riippuvainen ympäristössään tapahtuvasta kehityksestä, joka vaikuttaa maamme turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Euroopan unioni tarjoaa arvoiltaan ja tavoitteiltaan sopivan kehyksen Suomen etujen ajamiseen ja aseman vahvistamiseen. (Ulkoasiainministeriö 2003, 7)

Poliittinen johto ja puolueet ovat korostaneet EU:n ulkosuhteiden merkitystä Suomelle. Suomen jäsenyyksajalta ei löydy montaa tapausta, joissa EU:n yhteisen linjan olisi katsottu olevan ristiriidassa Suomen omiin intresseihin nähden. Sen sijaan Suomi on useasti viestittänyt pettymystään, kun unionin yhteinen kanta on jäänyt saavuttamatta. Tiilikainen kutsuu ilmiötä Suomen poliittisen itseymmärryksen ja ulkopoliittisten intressien eurooppalaistumiseksi. Suomi tarkastelee maailmaa vahvemmin EU:n yhteisestä horisontista käsin, ja tämä muutos heijastuu politiikan päämäärien ja tavoitteiden muuttumisena kansallisesta eurooppalaiseksi. (Tiilikainen 2006, 229.) Suomi on EU-jäsenyytensä alusta korostanut, että on Suomen etujen mukaista vahvistaa YUTP:a. YUTP:n rakentaminen nähdään unionia ulospäin vahvistavana toimena, joka lisää sen yhtenäisyyttä (Ranta & Vierros-Villeneuve 2006, 299). EU:n merkitys heijastuu EU-yhteistyötä korostavaan tapaan arvioida Suomen omia ulko- ja turvallisuuspoliittisia sisältökysymyksiä sekä Suomen yleisissä EU-poliittisissa linjauksissa. Suomi on omaksunut yhteisölliseksi luonnehdittavan linjan unionin vallankäyttöjärjestelmän kehittämisessä ja tukenut järjestelmällisesti komission, Euroopan parlamentin ja EY-tuomioistuimen aseman vahvistamista sekä määräänemmistö päätösten lisäämistä. (Tiilikainen 2006, 208.)

Suomen tavoitteena oli tässä tehostaa YUTP:a, tehdä sitä järjestäytyneemmin, tehokkaammin. Meidän arvion mukaan tällainen anomalia täytyi korjata. Suomessa nähtiin, että käytännesäännöt palvelevat paremmin, ovat poliittisesti tehokkaampi väline. Suomen tavoite oli, että [käytännesääntöjen myötä] EU:sta tulee yhtenäisempi, avoimempi, ne mahdollistavat transparentimman tiedonvaihdon EU:n sisällä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Suomen yleisenä toimintalinjana Euroopan unionissa on ollut joustavuus ja valmius kompromissien rakentamiseen, etenkin kysymyksissä, jotka eivät ole Suomelle kansallisesti tärkeitä (Raunio 2007, 246). EU:n YUTP:n ja Suomen ”oman” ulkopoliitiikan erottaminen on käynyt yhä hankalammaksi. YUTP:n kenttä on laajeneva ja kokonaisvaltainen, ja jäsenvaltiot velvoitettuja noudattamaan yhteistä linjaa koko ulkopoliitikassaan (Tiilikainen 2006, 229). Suomalaisen Kiina-tutkijan mukaan on vaikeaa vetää linja Suomen itsenäisen Kiina-politiikan ja EU-politiikan välillä. Vaikka Suomella olisikin joku oma kanta, standardivastauksena on, että Suomi hoitaa Kiina-politiikkaa EU:n kautta

ja noudattaa sitä, mitä EU:ssa on päätetty. Hänen mukaansa voi sanoa, että Suomessa suurella todennäköisyydellä noudatetaan EU-linjaa useissa kysymyksissä, toisin kuin monissa suurissa jäsenvaltioissa, jotka toteuttavat itsenäistä politiikkaa. (Haastattelu 21.7.2011.) Suomi ei EU:n ulkopoliitikassa ole ottanut vahvasti kantaa politiikan muotoiluun ja sisältöön, vaan korostanut yhteisen linjan löytymisen tärkeyttä.

Paino on ehkä ollut siinä yhteisessä kannassa sen sijaan että me määriteltäisiin, mikä se yhteinen kanta on. Meillä on hyvin harvoja kysymyksiä, joissa meillä olisi vahvoja kansallisia intressejä, liittyy lähinnä meidän lähialueisiin. Muissa asioissa me ollaan hyvin voitu hyväksyä erilaisia kompromisseja, me ollaan oltu hyvin rakentavia ja joustavia. Meidän oma aktiivisuus kantojen muodostamisessa ja sisällön määrittelyssä on ollut vähäisempää, rajoittunut näihin meille itselle kaikista tärkeimpiin kysymyksiin. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Päätöksentekijähaastatteluissa tuli esiin standardinomainen EU-politiikan korostuminen Suomen ulkosuhteita hahmotettaessa. Kun Suomen vuorovaikutusta Kiinan kanssa tiedusteltiin haastattelussa tai kun eduskunnan kyselytunnilla haluttiin tietoa ulkoasiainministerin keskusteluista Kiinan ulkoministerin kanssa⁶³, vastaus oli yksiselitteinen: Kiinan kanssa ei neuvotella, kyseessä on EU:n sisäinen asia. Päätöksentekotehtävä tuli Suomelle EU:n kautta, ja kysymyksen ongelmakohdat, kuten vuotava asevientikielto ja EU-asevientilainsäädännön aukot ymmärrettiin olevan EU:ssa ja ratkaisu, käytännesääntöjen vahvistaminen, löydettiin EU:n YUTP:n instrumenteista. Toisaalta päätöksentekijöille oli selvää myös se, että YUTP jää usein suurten jäsenvaltioiden jalkoihin. Vaikka kritiikkiä esitettiin, yhteiseen politiikkaan pyrkiminen nähtiin silti arvokkaaksi ja tavoiteltavaksi, siitä koettiin olevan Suomelle hyötyä.

EU:lle koko Kiinan ihmisoikeuspolitiikka ei ole kovinkaan helppo alue. EU on aika tiukka Kiina-politiikassa yhteisissä kannanotoissaan ihmisoikeuspolitiikassa. Toisaalta vallitsee vahva epäily siitä, että bilateraalipuolella jäsenmaat eivät olekaan yhtään niin tiukkoja. Suomen intresseissä olisi myös yhteisen alan kasvattaminen, sillä selvää on, että Kiina pääsee pelaamaan tällaisissa tilanteissa ja EU-politiikka marginalisoituu. Se tavoite tässä oli, että pitäisi enemmän saada sitä yhteistä ja vähemmän bilateraalia, ohimenevää. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Jos siinä yhteisessä politiikassa joskus onnistuttaisiin siinä olisi paljonkin hyötyjä. EU:n ongelmahan on se, että YUTP:n uskottavuus on hyvin heikkoa. Jos pystytään sopimaan jostain papereista, niin miten niitä toteutetaan ja pidetäänkö niistä sitten kiinni, niin on jo eri asia. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

4.5. Tuotokset – päätöksentekoprosessin lopputulema

Tässä alaluvussa arvioidaan edellisissä luvuissa rakennetun päätöksentekoprosessin lopputulemaa analyttisen narratiivin kautta. Analyttinen narratiivi keskittyy päätöksenteon lopputulemaan:

⁶³Täysistunnon pöytäkirja 22.4.2004 PTK 46/2004 vp

miksi tietty tasapainotila valittiin, miten muut vaihtoehdot olisivat olleet sen vastaisia. Analyttisen narratiivin mukaan valittu ratkaisu edustaa prosessissa läsnä olleiden intressien ja valtasuhteiden tasapainoa, ja perustuu rationaaliseen valintaan, hyötyjen ja haittojen punnitsemiseen. Aluksi eritellään päätöksentekokulttuuria: käytiinkö asiasta perinpohjaista keskustelua vai oliko kyseessä rutiininomainen ratkaisu; miten instituution rakenne ja polkuriippuvuus vaikuttivat päätöksen syntyyn. Seuraavaksi pohditaan päätöksen hyötyjen ja haittojen arvioimista ja kausaalisuusajattelua ja lopuksi vaihtoehtoisia tasapainotiloja valitulle päätökselle.

4.5.1. Päätöksentekokulttuuri – rutiininomainen, ministeriönsisäinen keskusteluratkaisu

Suomalaista päätöksentekokulttuuria ei tutkimuksessa kuvata kovin keskustelevaksi tai kriittiseksi. Raimo Lintonen ottaa esimerkin päätöksenteosta Suomen kylmän sodan jälkeisestä integraatiosta eurooppalaisiin järjestöihin. Päätöksenteossa ei käytetty strategiapalavereja, joissa eri vaihtoehtoja olisi pohdittu. Päätäjien ennakkokäsitykset tilanteesta olivat pitkälti perittyjä ja opittuja, mikä rajasi tilanteen hahmottamista ja uuden informaation hakemista. Erään Lintosen haastatteleman päättäjän mukaan kanta “semmoiseen tyypilliseen suomalaiseen tapaan syntyi keskustelussa ilman mitään sen kummallisempaa.” (Lintonen 2003, 162.) Haastatteluissa päätöksenteossa korostui ennen kaikkea kaavamainen sähköinen kanssakäyminen, raporttien ja sähköpostien lähettäminen prosessiin osallistuvien osastojen välillä.

Meillä on selkeä työjärjestys, tiedän aina heti, mitä kenellekin pitää lähettää. Asiat pitää laittaa aina määrätyille tahoille nähtäväksi. Luonnoksetkin, että mitä olette tällaisesta mieltä. Ei ole aikaa mitään think tankkejä pitää. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Me sähköpostilla läheteltiin argumentaatiota tästä päätöksestä. Kyllä siitä keskusteltiin, usealla taholla, poliittisen osaston sisälläkin ihmisoikeuspolitiikan yksikön kanssa, otettiin huomioon heidän näkemyksensä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Ministeriön sisäisessä valmistelutyössä eri osastot kävivät päätökseen liittyvää informaatiota läpi laaja-alaisesti.

Päätöstä valmisteltaessa tarkistettiin käytäntöjen tilanne, niitä kehitettiin silloin parhaillaan, missä vaiheessa niissä ollaan ja milloin ne mahdollisesti olisivat tulossa. Sitten kävimme läpi EU-maiden kannat, mitä mieltä siellä oltiin. Sekin riippui aina siitä kuka oli johdossa. Katsotaan, mitä Yhdysvallat ja Japani ovat mieltä, mitä ylipäätään maailmassa ajatellaan tästä asiasta, ne käydään läpi. Asevientä ei oikein tässä tapauksessa vaikuta. Ihmisoikeusyksikkö totta kai katsoi Kiinan tilannetta hyvinkin tarkasti, asevalvontayksikkö ei niinkään. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kuten toimintakanavaa ja pelaajien intressejä kuvailleet alaluvut 4.1 ja 4.2 osoittivat, taustaorganisaatio ja oma vastuualue vaikuttavat siihen, miten ongelma hahmotetaan ja pyritään ratkaisemaan. Ulkoministeriön valmistelevilla osastoilla kysymystä katsottiin selkeästi oman

vastuualan kautta, eikä välttämättä kiinnitetty huomiota laajempaan kontekstiin. Nämä näkökannat yhteen sulauttamalla muodostettiin Suomen kanta.

Prosessi alkaa kirjallisella luonnoksella. Se yksikkö, joka on vastuussa, aloittaa ja ehdottaa versiotaan Suomen kannaksi. Jokainen yksikkö keskustelee yhdessä. Jos yksiköllä on jotain huomautettavaa toisten kirjoittamiseen, niin he muotoilevat kohdan uudestaan, ehdottavat omaa versiotansa. Näin Suomen kannat syntyvät. Poliittisen osaston päällikölle menee luonnos, yleensä kirjallisena. Päätös etenee kirjallisesti ja siihen saattaa tulla paljonkin korjauksia. Niistä ei aleta neuvottelemaan, toinen vaan laittaa oman ehdotuksensa. Ja ne saatetaan joskus kaikkikin panna tekstiin. Jos ehdotukset ovat vastakkaisia ja ristiriitaisia, niin sitten kanta laitetaan aina ylemmälle taholle, joka valitsee mielestään paremman ehdotuksen. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Lintosen tutkimuksessa Suomen ulkopoliittisesta päätöksenteosta länsi-integraation alkuvuosina ulkoministeriö saa kiitosta avoimesta keskustelusta ja rohkeidenkin ideoiden puinnista, mikä ei ollut leimallista poliittisessa päätöksenteossa. Virkamiehet kokivat, että oli aika saada vakiintunut ulkopoliittinen ajattelu liikkeelle ja hahmotella poliittiselle tasolle uudenlaisia toimintaväyliä. Virkamiesten rooli EU-jäsenyyttä harkittaessa oli merkittävä. Vaikka poliittisella tasolla päätettiinkin Suomen kannasta, virkamiehistöstä oli kiinni se, miten se muotoiltiin, esitettiin ja miten ratkaisut ajoitettiin. (Lintonen 2003, 174.) Kiinan asevientikiellosta päätettäessä ulkoministeriön sisällä käyty keskustelu oli laajempaa kuin poliittisella tasolla, ehdotus Suomen kannaksi muotoutui pitkän prosessin myötä.

On väärin ajatella että se oli yksi päätös, se oli pitkä keskustelu ja prosessi, jossa esitettiin myös ihmisoikeuspolitiikan näkökulmasta argumentteja puolesta ja vastaan. En muista sitä yhtään niin että se olisi yksi valmisteluprosessi vaan se oli pitkä keskustelu. Mitä tehdä tällaiselle epätyytyttävälle tilanteelle, että mukamas ei viedä mutta sitten kuitenkin viedään. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Eri yksiköt esittivät ministeriön sisällä omia kantojaan päätöksentekotehtävän ratkaisemiseksi ja saivat aikaan kompromissin siitä, mitä ratkaisua Suomen tulisi kysymyksessä painottaa.

Se ei ollut rutiinipäätös, ei lainkaan. Puhuisin mieluummin linjauksesta kuin päätöksestä, sillä tämä muodostui pidemmän ajan kuluessa, ei kertakäsittelyssä. Siitä käytiin pitkään neuvonpitoa EU:n sisällä ja se koettiin hankalaksi. Oli haussa erilaisia välineitä ratkaisuun. Tämä prosessi on vielä päällä. Suomen linjaus positiivinen, vaikka keskustelua käytiin ministeriön sisällä siitä, mitä painotetaan. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Totta kai pyrimme konsensukseen, eihän me muuten saada ratkaisuja. Olihan meillä keskustelua, mutta sitten se menee poliittiselle tasolle, eikä siinä sitten, se on siinä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Poliittisella tasolla läpikäyty informaatio oli UM:n valmistelun muokkaamaa ja yksityiskohdat oli karsittu. Päätöksenteko tehtiin ministeriön valmistelun pohjalta, hiottuja näkökohtia punniten.

Hyvin perusinformaatiota, käytiin läpi miten asevientikielto asetettu, millaisessa tilanteessa, mihin se liittyi, ja miten EU:n käytännönsäannot ovat kehittyneet, ja mikä on tilanne nyt. Ja

ketkä ylipäättään olivat kiinnostuneita aseviennistä Kiinan markkinoille. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Asiakirjat eivät ole julkisia ja luultavasti jos kysyt niin ei varmaan halutakaan antaa julkisiksi. Mutta en usko, että niissä olisikaan mitään sen kummempaa. Eduskunnalle annetussa muistiossa on perusteita, niissä on EU-raportointi, EU-valmistelu. Ja sitten käydään läpi myös aina muiden valtioiden kantoja. Tämähän on aika normaali valmistelukysymys. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

En muista, että olisin lukenut meidän edustustojen raportteja joissa tämä olisi problematisoitu, tai tuotu esiin, että tämä on tullut kerta toisensa jälkeen esiin. Tällä tasolla millä olen ollut mukana se on ollut nimenomaan erillisiin muistioihin tai muistioon perustuvaa keskustelua, ja sillä tavalla että ministeriön johtovirkamiehet ja ministeri ovat olleet mukana tässä prosessissa. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Korkeammalla poliittisella tasolla haastatteluissa painottuivat strategiset, kokonaisuutta hahmottamaan pyrkivät näkökulmat, mutta yksityiskohtainen tieto asevientikiellon eri aspekteista jäi puuttumaan. Poliittisella tasolla päätös muotoiltiin UM:n valmistelun pohjalta, eikä vaihtoehtoja enää punnittu.

En usko, että presidentin ja ulkoministerin välillä harkittiin vaihtoehtoja. Ehkä sitä hienosäätöä, että ollaanko tässä kuinka aktiivisia ja kuinka etulinjassa. Tämähän on aina sellainen taktinen kuvio, että millä tavalla mennään, mutta ei me ikinä asennoiduttu sillä tavalla että me oltaisiin etulinjassa vaatimassa kiellon purkua ja käytännesäännöillä korvaamista. Poliittisessa keskustelussa ulkovaltojen kanssa meidän keskeinen argumentti liittyi nimenomaan näihin käytännesääntöihin. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Haastatteluissa ei tullut selvästi ilmi, muuttuiko päätös UM:n valmistelun pohjalta poliittisella tasolla. Poliittisella tasolla päätöksentekoon osallistuneet kokivat päätöksen rutiininomaiseksi ja ristiriidattomaksi, joten voidaan olettaa, että keskustelu ja vaihtoehtojen punnitseminen tehtiin ministeriössä, ja poliittisella tasolla hyväksyttiin ministeriön muotoilema ehdotus.

Rutiininomainen, ei kontroversiaali päätös. Tämä kuuluu sellaiseen sarjaan että melko rutiininomaisesti asiat tulevat esille. Samalla metodilla näitä asioista käydään edelleenkin läpi. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Olen ihan varma että hallinnon sisällä on käyty paljon enemmän kuhinaa ja erilaisia intressejä. Mutta siltä osin miten tämä on ulkoministerille filtoitunut on tämä mitä kerroin. (Haastattelu 17.11.2011)

Vaikka päätöstä pidettiin jossain määrin tärkeänä, sitä ei mielletty dramaattiseksi vaan arkipäiväiseksi. Päätöksen rutiininomaisuus ja arkipäiväisyys tulivat toistuvasti esiin muutamassa haastattelussa.

Ulkoministeriössä tehdään koko ajan niin paljon kiireisiä ja radikaaleja päätöksiä. Eikä tämä päätös ollut yhtään sellainen, ei ollut ihmishenkiä kyseessä. Esimerkiksi Afganistan-päätöksessä joutui ministeri ja koko ministeriö päättämään että lähetetäänkö sinne joku ja millä rahoilla. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Näitä päätöksiähän me tehdään joka päivä vaikka kuinka monesta asiasta. Jokainen tietää kenen kanssa pitää tehdä päätöksiä; riittääkö osastopäällikkö. Deskiltä se menee yksikönpäällikölle, osastopäällikölle, sitten poliittisen osaston päällikölle, joka esittelee sen

ulkoministerille. Näin me tehdään joka päivä, ei tämä ole mikään ihmeellinen siinä. Jokainen UM:n virkamies tietää, mikä on sellainen päätös jonka voi tehdä itse, mikä on tehtävä osastopäällikön kanssa, ja osastopäällikkö tietää kenen kanssa hänen pitää neuvotella. Tämä on meidän arkea, ei siihen liittynyt mitään ihmeellistä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Päätöksentekoon ei liittynyt kiirettä, joka olisi haitannut eri vaihtoehtojen punnitsemista.

Aikataulupaineet EU:n käsittelyaikataulun mukaisesti, mitään kertarysäystä ei tarvinnut tehdä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Yrityksistä huolimatta ulkoasiainministeriön osastopäällikkötason virkamiehiä ei saatu osallistumaan tutkimukseen. Ministeriön valmistelevien yksiköiden virkamiesten haastatteluissa painotettiin erilaisten näkökulmien olemassaoloa ja keskustelua yksiköiden välillä, poliittisella tasolla taas ratkaisun suoraviivaisuutta. On luultavaa, että päätös Suomen lopullisesta kannasta muotoutui valmistelevien yksiköiden ehdotusten perusteella poliittisen osaston päällikön toimesta kootusta esityksestä, jonka tämä esitteli ulkoasiainministerille. Haastatteluissa mainittiin myös poliittisen osaston päällikön pitäneen käytännesääntöjä tärkeinä.

4.5.2. Poliittisen prosessin lopputulema, pienimpään yhteiseen nimittäjään perustuva kompromissi.

Byrokraattisen politiikan teorioiden mukaan poliittinen päätös on kompromissi, erilaisten toimijoiden intressien pienimpään yhteiseen nimittäjään perustuva lopputulema. Vaikka haastatteluissa ei tullut esiin kova-otteista erilaisten intressien vastakkainasettelua tai poliittisia lehmänkauppoja, lopullisen päätöksen voidaan katsoa olevan suotuisampi toisille toimijoille kuin toisille. Analyyttinen narratiivi olettaa instituutioilla olevan luontainen taipumus koordinoida toimijoidensa käytöstä tasapainon ja rationaalisen valinnan suuntaan. Analyyttinen narratiivi pyrkii selittämään päätöksenteon lopputulosta tasapainotilana, jossa kaikkien toimijoiden intressit ja näkemykset päätöksen hyödyistä ovat tasapainossa keskenään. Tässä luvussa arvioidaan luvussa 4 esitettyyn nojaten byrokraattisten intressien sekä analyttisen narratiivin hyöty-haitta-analyysiin perustuen, miksi Suomi päätyi tukemaan Kiinaan kohdistuvan asevientikiellon poistamista.

4.5.2.1. Suomen päätös tukea asevientikiellon poistoa hyötynäkökulmasta perusteltua

Alaluvussa 4.4. eriteltiin päätöksenteon taustalla vaikuttaneita argumentteja. Haastatteluihin osallistuneet olivat vahvasti sitä mieltä, että asevientikielto on instrumenttina toimimaton. Sen juridinen status on epäselvä, ja kielto tulisi siivota pois tai muuttaa YUTP-instrumenttien

mukaiseksi politiikaksi. Suomen hyödyksi koettiin, ettei EU:ssa olisi säännöstöä, jota ei noudateta tai joka on täynnä epäselvyyksiä. Päätöksentekijöiden tiedossa oli, että sekä EU:n suuret jäsenmaat samoin kuin Yhdysvallat vievät Kiinaan aseita, vaikka ovatkin muodollisesti asevientä vastaan. Yhdessä haastatteluista tuli esiin EU-asetuottajien epäreilu kilpailuasema muihin aseviejiin nähden. Suomen edun mukaiseksi katsottiin, että olisi päästävä eroon päätöksistä, joita jäsenvaltiot noudattavat vaihtelevasti muodostaen epäreilun aselman unionimaille. Jokaiselta haastatellulta kysyttiin, mikä heidän mielestään vaikutti päätöksentekoon ratkaisevasti, mikä oli tärkein todiste tai peruste sille, että Suomi päätyi tukemaan asevientikiellon poistamista. Kaksi haastatelluista painotti asevientikiellon poikkeuksellisuutta ja sitä, että EU:n pitäisi luopua vanhentuneesta, pattitilanteeseen ajautuneesta julistuksesta:

Kiina on ihan oikeassa siinä, että kiello on poikkeustilanteessa tehty, poikkeustilannetta ei enää ole, että voisitteko harkita kiellon poistamista. [...] Poikkeuksellinen päätös myös EU:n historiassa, on asevientikielloja, mutta ei yhtään tällä tavalla tehtyä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Sekin painoi, että miksi Kiinaa kohtaan on tällainen jäännös. Ei ole hyvä, että yksittäistä maata kohdellaan näin. Ei voida mennä eteen eikä taakse, ei oikeata EU-politiikkaa. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Neljässä vastauksessa korostettiin tärkeimpänä perusteena EU:n yhteisiin aseviennin käytännesääntöihin siirtymistä ja sitä, kuinka käytännesäännöt parantaisivat Kiinan aseviennin valvontaa ja antaisivat mahdollisuuden pyrkiä vaikuttamaan tapauskohtaisesti Kiinan kehitykseen.

Me nähtiin että tämä asevientikiellon poisto ei tarkoita sitä että Kiinan vienti vapautetaan, koska meillä on olemassa asevientisäännöt. Näin asevienti tiukentuisi ja tulisi laillisempaan kontekstiin. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

EU:n käytännesääntöjen korostaminen muodostui Suomen päätöksen keskeiseksi perusteeksi. Suomi noudattaa aseviennin käytännesääntöjä itse tunnollisesti ja pitää tärkeänä formaalien sopimusten asemaa ja aseviennin läpinäkyvyyttä. Aseviennin käytännesääntöjen laajempi noudattaminen ja säännöstön kiristäminen asettaisivat muiden EU-jäsenvaltioiden aseteollisuudet samalle viivalle Suomen kanssa. Haastatteluissa korostettiin käytännesääntöjen mahdollistamaa tapauskohtaista harkintaa aseviennissä ja lisääntyvää ja parempaa informaatiota EU-maiden aseviennistä Kiinaan, jos käytännesääntöjä hyödynnettäisiin Kiinankin tapauksessa. EU:n aseviennin raporteista käy kuitenkin ilmi, että jäsenvaltiot raportoivat Kiinaan kohdistuvasta aseviennistä sekä käyttävät käytännesääntöjen kriteerejä kielteisten vientilupapäätösten perusteina. Kuten todettua, jäsenvaltioiden tiedonvaihto kielteisten vientilupapäätösten yksityiskohdista on salaista, joten on mahdotonta arvioida, mitä tietoa Kiinan asekaupasta liikkuu ja miten asevientikiellon poistaminen ja käytännesääntöjen käyttöönotto vaikuttaisi Kiinaan kohdistuvan asekaupan läpinäkyvyyteen. Eräs haastateltava arveli keskustelun ja EU-vertaispaineen lisääntyvän

Kiinaan kohdistuvassa aseviennissä, jos vientikiellosta siirryttäisiin käytännesääntöihin. Suomi työskenteli EU:ssa käytännesääntöjen uudistustyön ja yhteiseksi kannaksi muuttamisen puolesta sekä YK:ssa kansainvälisen asekauppasopimuksen puolesta, joten käytännesääntöjen korostamista voidaan pitää vedenpitävänä argumenttina ja loogisena Suomen asevalvontapolitiikan jatkeena myös Kiina-kysymyksessä. Suomi oli aktiivisesti mukana käytännesääntöjen uudistustyössä, mutta se, miten Suomi konkreettisesti halusi sääntöjen kehittyvän, lukuun ottamatta pyrkimystä parempaan sitovuuteen yhteisen kannan myötä, jäi haastatteluissa ympäröityä, osin johtuen haastattelijan ennako-oletuksesta haastattelujen sisällöstä sekä perehtymättömyydestä asevientipolitiikkaan ja siten kyvyttömyydestä esittää tarkentavia kysymyksiä. Aseviennin käytännesääntöjen korostaminen Suomen kannassa voidaan laskea asevalvontayksikön voitoksi ulkoasiainministeriön sisäisessä kädenväännössä siitä, mitä osa-aluetta halutaan painottaa. Asevalvontayksikkö osallistui EU-työryhmässä käytännesääntöjen uudistustyöhön, tunti säännöt perinpohjaisesti ja sai osaamisensa myytyä osaksi Suomen kannanmuodostusta.

Suomalaisen aseteollisuuden roolia kysymyksessä vähäteltiin jokaisessa haastattelussa, mikä oli jossain määrin oletettavaa, sillä suorien, julkisuudelta piilossa olleiden kauppaintressien myöntäminen olisi ollut epätodennäköistä. Asevientinäkökulma oli haastatteluissa läsnä epämääräisenä, alitajunnanomaisena aiheena: tiedostettiin, että asekauppaa haluttiin lisätä, mutta siitä ei puhuttu avoimesti, eikä sitä voitu käyttää argumenttina. Eräs haastateltava kuvasi EU-päätöksenteon ryhmittymiä näin:

Ja sitten olivat ne, jotka ajattelivat pääsevänsä tekemään kauppvoja. Joilla oli sitten tietysti vahva tällainen intressi. Mutta eihän kukaan lähde kokouksissa liikkeelle siitä, että meidän pitäisi saada näitä ja näitä kauppvoja tehtyä, pitäisi saada tämä kielto purettua. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Asevientikiellon poistaminen ja käytännesääntöihin siirtyminen Kiinan asekaupassa ei olisi ainakaan heikentänyt suomalaisen aseteollisuuden asemaa. Suomen aseteollisuus elää viennistä ja Kiinan kasvavat markkinat ovat maailmanlaajuisesti merkittävät. Vaikka Suomi noudattaa kiitettävästi aseviennin käytännesääntöjä ja hoitaa raportoinnin eurooppalaisessa mittakaavassa erinomaisesti, Suomesta viedään aseita ns. harmaan listan valtioihin, joissa tapahtuu laajamittaisia ihmisoikeusloukkauksia. Asevientikiellon aikana Suomi ei ole vienyt Kiinaan puolustustarvikkeiksi luokiteltavia tuotteita, mutta Kiina on sen sijaan suurimpia suomalaisen kaksikäyttöteknologian vientimaita. Myös kaksikäyttöteknologian viennissä on otettava huomioon valtion ulko- ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet ja käytännesääntöjen kriteerit sekä vientilupa voidaan evätä ihmisoikeudellisista syistä. Lukuun ottamatta muutamaa julkisuudessa käsiteltyä kielteistä kaksikäyttötutteen vientilupaa, kaksikäyttötutteen Kiinaan viennin sisällöstä ja perusteista ei

ole juurikaan tietoja. Haastatteluissa korostettu ihmisoikeusnäkökulma Suomen ulko- ja asevientipolitiikan keskeisenä pilarina menettää uskottavuutta argumenttina, kun sitä arvioidaan laajaa harmaan listan valtioihin kohdistuvaa asevientä ja Kiinaan kohdistuvaa kaksikäyttötekniikan vientiä vasten.

Talousintressien läsnäoloa päätöksenteossa ei korostettu, mutta niitä ei haluttu kieltääkään (Ulkopolitiikka 2005, 29). Vaikka suomalaisten asetuottajien intressit päätöksenteossa olisivatkin olleet yhtä olemattomat kuin haastateltavat antoivat ymmärtää, kauppasuhteiden kannalta päätös tukea asevientikiellon poistoa oli eduksi, sillä kuten tapausta esittelevässä luvussa 2 todettiin, Kiinassa hyvät poliittiset suhteet kulkevat käsi kädessä suurten kauppasopimusten kanssa. Kiina on perunut mittavia sopimuksia esim. sen ihmisoikeustilannetta kovasanaisesti kritisoineilta valtioilta, mikä asettaa laskelmoivaan valoon Suomen perusteet siitä, että ihmisoikeuspolitiikkaa voi hoitaa muista ulkosuhteiden osa-alueista erillään. Kiina on yksi Suomen merkittävimmistä kauppakumppaneista, ja Suomen Kiina-politiikkaa on leimannut varovainen suhtautuminen Kiinan sisäisiin asioihin. Haastatteluissa korostettiin Suomen aktiivista ihmisoikeuspolitiikkaa Kiinan suhteen, mutta tunnustettiin vaikuttaminen suurvaltaan vaikeaksi. Suomen lähestymistavassa laitettiin enemmän painoarvoa matalan profiilin konkreettisille ohjelmille kuin sopimusten allekirjoittamiselle. Suomi ei halua riskeerata hyviä Kiina-suhteitaan kärkevillä lausunnoilla. Suomen pragmaattisen Kiina-politiikan luontevaa jatkoa oli päätös tukea asevientikiellon poistamista, jonka myötä Suomi pystyi entistä vahvemmin profiloitumaan Kiinan ystäväksi EU-maiden joukossa. Asevientikielto koettiin päätöksentekoprosessin alusta saakka Kiina-suhteita hiertäväksi tekijäksi, joka ei ollut sopiva instrumentti suurvaltasuhteen hoitoon. Suomen päätös tukea asevientikiellon poistamista merkitsi sulkaa Aasia-yksikön hattuun, joka päivittäisessä työssään oli tekemisissä Kiinan edustajien kanssa ja pystyi viestimään Kiinan kokeman turhautumisen pattitilanteeseen muille päätöksentekoon osallistuneille yksiköille jo päätöksentekotehtävän kehystämisympäristössä.

Vahva, yhtenäinen EU ja YUTP tulivat usein esiin haastatteluissa. Suomi on EU:ssa profiloitunut joustavana, yhteisöllisyyttä korostavana vahvan YUTP:n puolustajana. EU korostuu Suomen ulkopoliittisessa päätöksenteossa; kuitenkin Suomi ei pyri etulinjaan EU-päätösten sisältöä muotoilemaan, vaan panostaa yhteisen politiikan löytymiseen. Hyötynäkökulmasta arvioituna YUTP-argumentin etuja Suomelle on vaikein perustella. Haastatteluissa tuli ilmi päätöksentekijöiden turhautuminen YUTP:n heikkoon uskottavuuteen ja etenkin suurten jäsenvaltioiden tapaan hoitaa intressejään bilateraalitasolla EU:n yhteisen linjan sijaan. Päätöksentekijöiden näkökulmasta Suomen edut ja tavoitteet toteutuvat osana EU:ta, jonka

politiikan sisältöön Suomi ei kuitenkaan pyri vaikuttamaan. Toisaalta Suomella ei koettu olevan kysymyksessä suuria intressejä, joten EU-päätöksentekoon voitiin osallistua kannalla, joka olisi mahdollistanut yhteisen YUTP-linjauksen muodostamisen. Käytännėsääntöjen korostaminen Suomen kannassa toi tunnettuutta Suomen työlle asevientilainsäädännön vahvistamiseksi ja perustui suomalaisiksi perusarvoiksi miellettyjen läpinäkyvyyden ja yhteiskunnan legalistisuuden esiintuontiin.

Päätöksentekoprosessin lopputulema syntyi ulkoasiainministeriön sisäisessä, institutionaalisesti strukturoidussa keskustelussa, jossa prosessiin osallistuneet osastot lähestyivät kysymystä omien vastuualueidensa kautta ja koettivat saada omia ratkaisunäkemyksiään läpi. Vaikka kaikki haastatteluihin osallistuneet tukivatkin päätöstä, lopputuleman voi nähdä edustavan ennen kaikkea asevalvontayksikön ja Aasia-yksikön intressejä. Ihmisoikeusnäkökulmaa ei painotettu Suomen kannassa, ja ihmisoikeusyksikön voidaan katsoa jääneen päätöksenteossa alakynteen. Ihmisoikeudet ovat kuitenkin vahvasti läsnä aseviennin käytännėsäännöissä, joiden merkitystä myös ihmisoikeusyksikön edustaja haastattelussa korosti.

Vaikka päätöksestä käytiin keskustelua ja vaihtoehtoja harkittiin, päätöksentekoprosessia ei koettu vastakkainasettelun kautta vaan yrityksenä löytää paras ratkaisu. Myös haastatteluissa, joissa päätöksentekoon osallistuneiden olisi ollut mahdollista esittää mielipiteitään avoimesti ja anonymiteetin suojassa, haastateltavien käsitykset päätöksentekoprosessin kitkattomuudesta olivat yhtenevät. Kuten Raunio ja Wiberg toteavat, asukasluvultaan pienissä EU-jäsenvaltioissa on koettu tarpeellisenä koordinoita vahvasti yhteistä EU-politiikkaa sekä esittää yhtenäistä kansallista linjaa, jonka on katsottu edistävän pienten valtioiden asemaa EU-päätöksenteossa (Raunio & Wiberg 2000, 18).

En usko, että tässä edes oli mitään vastakkainasettelua, molemmiin puolin tietyllä tavalla ymmärrettiin että tässä oli sekä plussia että miinuksia. Ei ole mitenkään selvää että kumpi on parempi systeemi. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

4.5.2.2. Vaihtoehtoiset tasapainotilat toimijoiden intressien tai totutun ulkopoliittisen linjan vastaisia

Haastatteluissa tuli esiin kaksi vaihtoehtoa tehdylle päätökselle. Toinen vaihtoehtoista oli asevientikiellon jättäminen sellaisekseen, status quo-tilanteessa pitäytyminen.

No siinä oli vaihtoehtoina vain että joko tämä pidetään tällöisenä ja sitten siitä oli kerran vuodessa pakko sanoa jotain. Me ei oltaisi enää millään jaksettu toistaa sitä samaa, Kiina ei tykännyt siitä entisestä muotoilusta, eikä meillä EU:na ollut tarjota mitään uutta. Joka vuosi oli pakko saada se lause sinne, ja siitä käytiin sitten kauppaakin niistä muotoiluista.

Kiinalaiset ilmoittivat että jos te sanotte täällä näin, niin me voidaan sitten suostua tähän muotoiluun. Ja joka vuosi oli pakko saada se lause, oli pakko keksiä jotain, että ei siinä muuta ollut. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Erityisesti Aasia-yksikkö, jonka vastuualaa on EU-Kiina-suhteiden hoito, vastusti status quo-tilannetta, joka vaikeutti EU-Kiina-suhteiden kehitystä. Aasia-yksikön tärkein argumentti muille osastoille oli, että asiaan tarvitaan muutos, ja että asevientikielto on instrumenttina toimimaton ja sopimaton Kiinan kaltaiselle, tärkeälle kumppanille. Päätöksenteon kehystäminen lähti Aasia-yksiköstä, joka oli ollut mukana jo Suomen Kiinan suurlähettilään ehdottaessa Suomen aloitteellisuutta asiassa, ja oli alusta asti myönteinen asevientikiellon purkamiselle. Kielteiseen päätökseen päätyminen olisi ollut epätodennäköinen seuraus positiivisesta lähtökohdasta alkaneelle prosessille, eivätkä sen hyödyt Suomelle olisi olleet yhtä mittavat, kuin mitä asevientikiellon purkamista puoltavalle päätökselle voidaan esittää. Suomessa myös tiedostettiin, että Suomen linjaus ei tulisi toimimaan ratkaisevassa asemassa EU:ssa, joten yhteisöllistä YUTP:tä painottaneen Suomen oli helppo osallistua EU-keskusteluun yhteisen EU-ratkaisun mahdollistavalla kannalla.

Totta kai me harkittiin vaihtoehtoja, harkittiin myös kielteistä kantaa. Eikä tämä meidän kanta ollut sellainen, että se ratkaisisi EU:n päätöksen, koska EU:n sisälläkin oli niitä maita, jotka sanoivat että EIEI, josta me tiedetään, ettei se etene. Voidaan sanoa, että se oli EU:n sisällä koko ajan, mutta me osallistuttiin keskusteluun tällä avoimemmalla kannalla. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Toinen haastatteluissa esiin tullut vaihtoehto oli päätöksen ehdollistaminen. Suomessa pohdittiin, tulisiko Kiinalta odottaa jotain vastatoimia, jos EU purkaisi asevientikiellon. Kiellon purkaminen ilman mitään vaatimuksia koettiin ongelmalliseksi, sillä se voitaisiin Kiinassa käsittää vääränä merkinä siitä, että EU arvostaisi Kiinan ihmisoikeustilanteen kehitystä.

Ei päätös ollut mitenkään selvää. Mietittiin keskenämme signaali vaikutusta, jota ei koettu toivottavaksi. Kiina kokisi saavansa voiton kotiin, että ihmisoikeustilanne olisi parantunut. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Ehdollistamiskeskustelua käytiin ennen kaikkea EU:n piirissä, jolla oli selkeät tavoitteet, benchmarkit, joiden kohdalla toivottiin kehitystä Kiinan tilanteessa. EU:ssa oli joukko jäsenvaltioita, jotka vaativat Kiinalta ihmisoikeusmyönnytyksiä, jos asevientikielto purettaisiin. Suomalaisessa päätöksenteossa ehdoista keskusteltiin ja tunnustettiin, että tilanne ratkeaisi helpommin, jos Kiina tulisi asiassa vastaan, mutta toimia ei haluttu konkretisoida ja esittää Kiinalle.

EU:n piirissä on keskusteltu koko ajan siitä, mikä olisi sopiva ehto Kiinalle. Sitä ei sitten linkattu ihan suoraan mihinkään tiettyyn, että jos allekirjoitatte tuon tai tuon. Mutta kyllä joka kerta mietittiin, että olisiko jotain porkkanaa. [...] Ihmisoikeusyksikkö pitää kirjaa ihmisoikeustilanteesta. Me muistaakseni muotoiltiin kyllä Kiinalle, että prosessin kannalta olisi suuri apu jos Kiinassa tapahtuisi jotain myönteistä kehitystä. Mutta se että mitä se sitten olisi, se jätettiin ihan auki. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

EU:lla oli selkeät tavoitteet, myös Suomessa keskustelua, ajatus ei edennyt kovin hyvin, varmasti KP-sopimuksen ratifiointi oli esillä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Ihmisoikeustoimenpiteiden vaatiminen Kiinalta oli erityisesti ihmisoikeusyksikön toive. Ihmisoikeusyksikkö oli mukana EU:n Kiina-ihmisoikeusvalmistelussa sekä tarkkaili Kiinan ihmisoikeustilannetta Suomen kantoja varten. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle toimitettu muistio Suomen kannasta asevientikieltoasiassa toteaa, että Suomi toivoo neuvoston päätelmissä korostettavan, että pyrkimyksiä Kiinan ihmisoikeustilanteen parantamiseksi tulee jatkaa.⁶⁴ EU:n Kiinalle asettamat tavoitteet olivat selkeät, mutta ne eivät päätyneet osaksi Suomen kantaa. Se, ettei Suomen linjauksessa konkretisoida Kiinalta vaadittavia toimia, on Suomen Kiina-politiikan perinteen mukaista. Suomi on pidättäytynyt julkisista, kriittisistä ihmisoikeuslausunnoista ja tyytynyt muotoilemaan toiveensa osana kahdenkeskisiä tapaamisia.

Suomen päätös tukea Kiinan asevientikiellon poistamista on hyöty-haitta-analyysin pohjalta Suomen etujen mukainen. Haastatteluiden kautta päätöksentekoprosessista välittyy kuva institutionaalisten ennakko-oletuksien mukaisesti edenneestä strukturoidusta, rutiininomaisesta prosessista, jossa ei pysähdytty analysoimaan vaihtoehtoja tai kyseenalaistamaan uskomuksia. Raimo Lintosen tutkimuksessa päätöksestä Suomen EU-jäsenyydestä muotoutui perussäännöksi Suomen päätöksenteossa riskien välttäminen ja varman päälle pelaaminen, ”tiedossa olevien tosiasioiden” pohjalle rakentaminen. Rationaalisen valinnan edellyttämä eri vaihtoehtojen arviointi niiden hyötyjen ja kustannusten kautta ei toteutunut, vaan valtakunnan paras tiedettiin ilman suurempia pohdintojakin. Institutionalisoitunut ulkopoliittikan linja, näkemys vaihtoehtojen vähäisyydestä ja informaation ja sen käsittelyn puutteet rajasivat päätöksentekoa. (Lintonen 2003, 162–163.) Päätös Kiinan asevientikiellosta miellettiin jossain määrin tärkeäksi, mutta Suomella ei nähty olevan asiassa merkittäviä intressejä, joten perusteellisemmän keskustelun tarpeellisuutta kysymyksessä ei voida pitää annettuna. Seuraavassa analyysiluvussa perehdytään Suomen päätöksenteon taustalla vaikuttaneisiin mielikuviin ja uskomuksiin sekä pohditaan niiden johdonmukaisuutta.

⁶⁴ Ulkoasiainministeriö: UTP 8/2004 vp

5. ANALYYSI II – MIELIKUVAT JA USKOMUKSET PÄÄTÖKSENTEOSSA

Päätöksenteko ei perustu rationaaliseen laskelmointiin, vaan ihmisen tapaan ymmärtää todellisuutta. Luvussa 4 purettiin päätöksentekoprosessi sekä prosessiin vaikuttaneet intressit ja argumentit analyttisen narratiivin avulla, byrokraattisen politiikan käsitteitä hyödyntäen. Edellisessä luvussa esitetyn päätöksentekoprosessin argumentaatioissa ei käytetty perusteina valitulle päätökselle rationaaliseen laskelmointiin perustuvia tarkkoja kustannuskaavoja ja konkreettisiin hyödykkeisiin nojaavia hyöty-haitta-analyysseja, vaan päätöksentekijät perustivat argumenttinsa mielikuvien ja uskomusjärjestelmiensä varaan, nojasivat käsitykseensä arvokkaista, abstrakteista tavoitteista. Tässä luvussa eritellään päätöksentekijöiden mielikuvia päätöksentekotehtävään ja eri toimijoihin liittyen, pyritään selvittämään, millaisia odotuksia, uskomuksia ja virhetulkintoja päätöksentekotehtävään liitettiin sekä arvioidaan Suomen ulkopoliittikan uskomuksia ja niiden johdonmukaisuutta haastatteluihin ja tutkimuskirjallisuuteen perustuen. Tämän analyysiluvun teoriapohjana toimivat luvussa 3.2.2. eritelty poliittisen psykologian käsitteet.

5.1. Mielikuvat toimijoihin liittyen

Stereotypiat, ennakoluulot ja opitut nyrkkisäännöt ovat mielen oikoteitä, jotka kertovat, mihin on keskityttävä ja minkä voi ohittaa tuttua tai merkityksettömänä asiana. Ne vaikuttavat myös siihen, mitä ihminen olettaa havaitsevänsä, mitä hän pitää relevanttia ja epärelevanttia. Toimijoiden mielikuvat muista toimijoista liittyvät olemassa oleviin, erilaisiin käsityksiin toisesta toimijasta sekä erilaisiin yleisiin käsityksiin maailmasta. (Jervis 1976, 7.) Toimija prosessoi informaatiota ulkoisesta todellisuudesta omien aikaisempien kokemustensa ja näkemystensä läpi. Toimijan minäkuva sekä käsitykset toisesta, intresseistään, uhkakuvista ja ulkoisen todellisuuden tilasta perustuvat toimijan subjektiivisiin käsityksiin. Mielikuvat ovat subjektiivisia, eikä niillä ole keskinäistä hierarkiaa tai oletusta kausaalisuudesta. Toimijat yrittävät mukauttaa mielikuviaan todellisuudesta prosessoimansa informaation avulla, mutta aikaisemmat mielikuvat hämärtävät usein tätä prosessia. Käsitykset eivät siis aina vastaa todellisuutta, eikä yksikään toimija voi prosessoida kaikkea tarjolla olevaa informaatiota. Scott Brown nimittää mielikuvia väliin tuleviksi muuttujiksi, jotka voivat vaikuttaa toimijoiden valitseman politiikan suuntaan. Brown erittelee kaksi mielikuvaa, joita tutkimalla hän selittää Iso-Britannian ja Ranskan politiikkaa asevientikieltodebatissa: käsitykset Kiinaan liittyen (Kiina sotilaallisena uhkana, taloudellisen

hyödyn saaminen, EU:n ja Kiinan suhteiden merkitys, ihmisoikeustilanne) sekä käsitykset Yhdysvaltoihin liittyen (mielikuva liittolaisesta, miten Yhdysvaltain roolia ja politiikkaa hahmotettiin.) (Brown 2011, 24.) Tässä tutkimuksessa käydään läpi Kiina- ja Yhdysvallat-mielikuvien lisäksi päätöksentekoon osallistuneiden käsityksiä Suomesta toimijana sekä mielikuvia EU-yhteistyöhön liittyen, koska EU tuli korostuneesti esiin haastatteluissa sekä päätöksentekoprosessia kuvanneen luvun 4. kulussa.

Tässä luvussa arvioidaan haastatteluissa muodostuneita mielikuvia toisista toimijoista sekä päätöksentekoon osallistuneiden mielikuvia Suomesta toimijana sekä pohditaan sitä, millaisen mielikuvan suomalaiset toimijat pyrkivät Suomesta luomaan. Näin pyritään ymmärtämään sitä, miten päätöksenteko nähtiin Suomessa ja millaisia mielikuvia ja päätöksentekoprosessiin vaikuttaneita virhetulkintoja haastatteluissa tuli esiin. Puhuttiinko Suomessa ylipäättään samasta asiasta kuin muissa EU-valtioissa?

5.1.1. Kiina ja Suomi-Kiina-suhteet – Kiina pelaa ja Suomi seuraa

Haastatteluissa tuli esiin mielikuva Kiinasta toimijana, jolla ei ollut yksiä, helposti määriteltäviä kasvoja. Toisaalta Kiina määriteltiin vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyneeksi hirviövaltioksi, toisaalta sen argumentteihin ja tavoitteisiin asevientikieltodebatissa suhtauduttiin ymmärtävästi. Pyrkimys vaikuttaa Kiinan kehitykseen koettiin arvokkaaksi tavoitteeksi, toisaalta Kiina koettiin suureksi ja mahtavaksi toimijaksi, jota pieni Suomi ei voinut ohjailla.

Totta kai päätöksenteossa puhuttiin Kiinasta, ja tämä mielikuva-asia olikin se hankala. Monessa maassa, ja meilläkin ajateltiin kansalaismielipiteessä ja parlamenteissa, Kiinaa katsottiin vähän kiero, että Kiina nyt on semmoinen. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Päätöksentekoa valmisteltaessa Kiinan tilannetta arvioitiin ennen kaikkea ihmisoikeustilanteen näkökulmasta.

Käsiteltiin paljon ihmisoikeusinformaatiota, ja sitten oli puhetta siitä, mitkä olisivat ne askeleet, joita Kiinalta toivotaan. Sitä kerätään koko ajan, ja suuri määrä järjestöjä tuottaa valtavan määrän ja myös ulkoministeriö.[...] Lähinnä kyse on siitä, että siitä suuresta tietomassasta tekee jotain arvioita siitä, että mihin suuntaan tilanne on kehittynyt. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Hallinnon sisällä mielikuva Kiinasta oli se, ettei ihmisoikeustilanne ole osoittanut merkittäviä parantumisen merkkejä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle esitetyssä muistiossa Kiinan ihmisoikeustilanteesta todettiin tapahtuneen 1980- ja 90-lukujen taitteesta kehitystä parempaan

suuntaan, mutta ihmisoikeussektorilla olevan maassa yhä suuria puutteita.⁶⁵ Eduskunnassa Kiina on ollut esillä yleensä vain ihmisoikeuskysymyksiin liittyen (ks. luku 4.4.4.). Haastatteluissa kuvastui toive, että Kiinasta voisi jo sanoa jotain positiivista; toive siitä, että Kiina kehittyisi länsimaiden haluamalla tavalla oikeusvaltioksi. Kiinan omat lausunnot ihmisoikeustilanteen parantumisesta etenkin köyhyyden vähentymisen myötä kuitattiin merkityksettöminä: Kiina ei ollut kehittynyt sellaiseen suuntaan, jota Suomessa arvostettaisiin. Toisaalta se, että päätöksenteon perusteena korostettiin asevientikieltoa poikkeuspäätöksenä poikkeustilanteessa, jota ei enää ollut, kertoo siitä, että mielikuva Kiinasta toimijana on erilainen kuin vuoden 1989 Taivaallisen rauhan aukion tapahtumiin liitetty.

Ei siinä silloinkaan ollut mahdollisuuksia sanoa että tilanne olisi kokonaisuutena kehittynyt myönteisesti. Kaikki myöntävät sen, mitä Kiinan valtio aina itse tuo esiin, että valtaosan Kiinan kansalaisista elämäntilanne on parantunut ja TSS-sopimuksen toteutuminen monelle kiinalaiselle on parantunut. Mutta näissä asioissa mitä EU oli nimennyt benchmarkeiksi - esim. kuolemanrangaistuksen vastustaminen, liittyminen kansainvälisiin sopimuksiin, kidutuksen kielto, hallinnollisen pidätyksen järjestelmän lakkauttaminen ja mielipiteen vapaus luonnollisesti - niin näissä asioissa ei nähty tapahtuneen mitään merkittävää edistystä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Niin paljon kuin toivottiinkin, että se voitaisiin purkaa sen takia, että Kiinassa olisi tapahtunut jotain positiivista kehitystä, mutta sitä ei kyllä ollut, siitä kaikki olivat ihan yhtä mieltä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kiinalainen yhteiskunta ja universaalien ihmisoikeuksien puuttuminen loivat mielikuvan vieraasta, erilaisesta toimijasta.

Se on kova ja julma yhteiskunta. [...] Ei kiinalainen ihminen ole kiinalaiselle samanarvoinen kuin hän itse tai hänen sukulaisensa. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kiinaan liitetyissä mielikuvissa oli eroja myös valmistelevan puolen ja poliittisten päättäjien välillä. Poliittisella tasolla Kiinaan kehitykseen suhtauduttiin positiivisemmin. Ainoastaan poliittisen tason haastattelussa tuli esiin mielikuva siitä, että Kiinan ihmisoikeuskehitys olisi menossa parempaan suuntaan.

Varmaan jotain informaatiota käytiin läpi Kiinan suhteen, mutta en muista että siinä oltaisiin tässä yhteydessä käyty läpi tarkempaa analyysia että mikä on esim. Kiinan ihmisoikeustilanne. Yleinen käsitys tuona aikana oli se että Kiinassa mennään parempaan suuntaan koko ajan. Voi olla vääräkin mielikuva, mutta tällainen mielikuva on. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Kiina miellettiin toimijaksi, joka osaa pelata diplomatian keinoin. Suureen Kiinaan vaikuttaminen koettiin hankalaksi ja Suomi vaikuttamistyössä aseettomaksi. Kiinasta käytettiin määreitä kuten suurvalta, EU:n strateginen kumppani ja YK:n turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen, joilla tuotiin esiin Kiinan vaikutusvaltaista asemaa.

⁶⁵ Ulkoasiainministeriö: UTP 8/2004 vp.

Meillä oli myös se mielikuva, että Kiina on hirveän taitava toimija. [...] Ei vaikuttaminen ole helppoa tuollaiseen suureen, itsevarmaan Kiinaan. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Meillä ei ole mitään argumenttia, meillä ei tässä asiassa enempää kuin EU:lla tai kenelläkään maailmassa ole mitään porkkanaa, ei mitään sellaista asiaa, jolla voitaisiin sanoa että tämän saat jos näin teet, sellaista mikä olisi Kiinalle tärkeä. Eikä mitään uhkaakaan, keppiäkään, että näin me tehdään jos et tee näin. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Oliko 2004 kun Hu ja Wen astui valtaan, [15.3.2003] ne piti sitä tosi tärkeänä. Kiina ei voi olla samassa kategoriassa kuin Burma. Me tehtiin EU:ssa Kiinan kanssa strateginen kumppanuus, ei strategisilla kumppaneilla voi olla tällaisia. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Asevientikielto tällaiseen maahan joka on YK:n turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen ja jonka merkitys maailmantaloudelle ja muutenkin maailmanpolitiikassa on valtava, niin tämä kielto on absurdi. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Mielikuva Suomen ja Kiinan suhteista oli, että suhteet ovat tärkeät, mutta Suomen erikoisasema Kiinan ystävänä on mennyt. Suomen ja Kiinan diplomaattisuhteiden 60-vuotispäivää vietettiin vuonna 2010, eikä pitkien suhteiden virkistämiseksi ole helppo keksiä uusia aloitteita. Suomen on tyytyminen pienen valtion, tavallisen suhdemaan asemaan. Suomella ei ole tarjota strategisia hyödykkeitä, kuten energiaa.

Suhteissa on ollut sellainen kaari, että Suomi on ollut Kiinan ystävä, solminut suhteet sellaisena aikana kuin Kiinalla ei ollut paljon ystäviä, mutta se kaari on käyty jo loppuun aikoja sitten. Nyt me ollaan ihan tavallinen suhdemaa, siellä Kiinalle hurjan paljon tärkeämpien alla, niin suhteiden kehittäminen on vaikeampaa. Meillä on ollut 60 vuotta Kiina-suhteet, joten on vaikea löytää mitään, syventää ja kehittää uutta suhteisiin, kaikki on tehty jo, ei ole mitään uutta. [...] Meillä ei yksinkertaisesti ole tarjota Kiinalle mitään tärkeitä asioita. [...] Eikä se johdu siitä, että Suomi olisi tehnyt jotain huonosti, vaan siitä, että Kiinalla on hurjan paljon tärkeämpiä ystäviä. Oli aika, jolloin se ehti kuunnella meitä enemmän, ei aina toteuttaa. Nyt on toinen maailman aika. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Suomi-Kiina suhteen määrääväksi tekijäksi muotoiltiin talous. Hyvien bilateraalisuhteiden ylläpito koettiin tärkeäksi erityisesti kukoistavan taloussuhteen kannalta, eikä EU:n koettu pystyvän korvaamaan tätä, vaikka EU-jäsenyyden nähtiinkin vahvistavan myös bilateraalipuolta.

EU ei juurikaan ole vaikuttanut Suomen Kiina-suhteisiin. Suomella on Kiinan kanssa hyvin vahvoja taloudellisia intressejä, että se on tätä bilateraalisuhdetta korostanut, niin kuin kaikilla muillakin valtioilla. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Meillä aina koettiin että meillä on hyvät kahdenväliset suhteet Kiinan kanssa. Se näkyy tietysti aktiivisena vierailuvaihtona koko ajan, jota on harjoitettu koko 2000-luku puolin ja toisin. Jonain aikoina, tuossa 2000-luvulla on ollut sellaisia vuosia, että meidän kauppa on ollut ylijäämäistä Kiinan kanssa, mikä on eurooppalaisessa kontekstissa hämmästyttävää. Ei me olla ikinä nähty että EU korvaisi meidän Kiina- suhteita, että me hoidettaisiin suhteita EU:n kautta, mutta vahvistunut EU-suhde vahvistaa ja helpottaa meidän kahdenvälisiä Kiina-suhdetta. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Vaikka talousintressiä ja tärkeitä taloudellisia suhteita korostettiin, asevientä pysyi vaiettuna teemana niin suomalaisten päätöksentekijöiden haastatteluissa kuin EU-tason debatissakin.

Asevientikieltodebatissa ei esitetty argumentteja sen puolesta, että kiello olisi kumottava, jotta eurooppalaiset puolustustarviketuottajat pääsisivät tekemään kauppoja Kiinan kanssa. Brown arvelee, että taustalla oli kiellon purun vastustajien käyttämä ihmisoikeuksiin vetoava eettinen argumentointi. Kiellon purkamisen puolustajat vakuuttelivat, ettei kiellon purku tulisi lisäämään asekauppaa. Se, ettei asevientintressiä mainittu perusteina, voidaan johtaa siihen, että puolustajat pitivät Kiinan tilannetta arkana aiheena ja pelkäsivät aseviennin tahraavan maineensa vastuullisena ulkopoliittisena toimijana muiden silmissä. (Brown 2011, 30.) Tämä perustelu saattaa pitää myös suomalaisten päätöksentekijöiden haastattelujen pohjalta. Kuten aiemmin esitettiin, Suomessa vaikutti vahvana mielikuva Kiinasta valtiona, jossa ihmisoikeuksia poljetaan eivätkä kansalaisoikeudet toteudu. Kauppa- ja varsinkin asevientintressin esiintuominen kysymyksessä olisi tarkoittanut valtavaa negatiivista julkisuusryöppyä, koska mielikuva Kiinasta oli niin negatiivinen. Kiinan kasvavien asemarkkinoiden merkityksen kiellettiin koskevan suomalaista aseeteollisuutta.

Kiinahan ei ole mikään aseviennin markkinamaa. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Mun mielestä tähän ei liittynyt mitään Suomi-spesifistä intressiä, ei meidän aseeteollisuudelle eikä muutenkaan. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Vaikka päätöksentekijöiden haastatteluista maalattiin kuva Kiinasta, joka saattaisi olla uhka omille kansalaisilleen, Kiinaan varsinaisena turvallisuuspoliittisena uhkana ei haastatteluissa viitattu. Vaikka kyseessä oli asevientiiä käsittelevä päätös, turvallisuuspoliittiset pohdinnat loistivat poissaolollaan, mikä toistaa myös asiasta käydyn EU-keskustelun trendiä (ks. luku 2, aikaisempi tutkimus). Asevientikielto esitettiin ennemmin symbolisena eleenä kuin todellisuudessa asevientiin vaikuttavana päätöksenä. Näkemys siitä, että eurooppalainen teknologia kuroisi umpeen Kiinan vanhakantaisen sotatarviketeollisuuden ja länsimaiden modernin teollisuuden eroja, oli läsnä niiden ajattelussa, joiden mielestä Kiina oli vakava turvallisuusuhka. Tämä ajattelu oli vallalla etenkin Yhdysvalloissa. (Brown 2011, 31.)

5.1.2. EU-Kiina-suhteet ja EU toimijana – teknistä apua ja paljon työtä

Mielikuva EU-Kiina suhteista oli, että Suomi voi hyötyä suhteesta kohdatessaan ongelmia tai kysymyksiä, joihin se ei yksin pystyisi vaikuttamaan. EU:n hyödyksi koettiin joukkovoima etenkin kauppapoliittisella sektorilla, jonka konkreettisissa, teknisissä kysymyksissä EU:sta koettiin olevan etua. Kauppapolitiikassa EU:n toimijuus koettiin vahvana, koska kokonaan EU:lle annettu toimivalta estää sooloilun.

Ainoastaan sitten, jos pitää keskustella Kiinan kanssa eduista tai konflikteista ja ongelmista,

niin Suomen kaltaisen pienen maan on tärkeää kuulua isoon ryhmään. Vain menemällä kaikki yhdessä Kiinan kanssa ratkomaan jotain ongelmaa saadaan tuloksia. Silloin on kyse hyvin konkreettisista eduista. [...] Ongelmatilanteissa on erilaista lähteä ratkomaan jonkun maan kanssa ongelmia 26 kaverin kanssa, joista ainakin osalla on painoarvoa. EU:lla on painoarvoa Kiinaan nähden etenkin kauppasuhteissa. Niissä EU:sta on ollut todella paljon hyötyä verrattuna siihen, että se ongelma saattaisi olla meillä joka tapauksessa, että me oltaisiin yksin neuvottelemassa sitä. Kiinaan nähden yhteinen linja pitää ongelmissa, samoin kauppapolitiikassa, koska toimintavalta on annettu jo kokonaan EU:lle. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

EU:n työn kauppapolitiikassa koettiin helpottavan Suomen työtaakkaa ja nostavan pienen maan painoarvoa. Toisaalta hallinnon sisällä oltiin huolissaan siitä, etteivät Suomen intressit aina ole läsnä komission ehdotuksissa.

Meillä on käytäntö, että komissio laittaa kaikille ehdotuksen, mutta sen ei tarvitse kuunnella Suomea. Jos haluaisi, kaiken voisi jättää EU:lle tässä, eikä puuttua ollenkaan. Mutta kyllä kaikki katsoo ne ehdotukset läpi ja lisää mielipiteensä. Siellä on välillä sellaisia ehdotuksia, koska EU on tosi Etelä-Eurooppa vetoinen, joita on tarkkaan seurattava. [...] Mutta komissio tekee työn, ja se helpottaa paljon. Sieltä tulee ihan konkreettisia asioita, venttilupia, kiintiöitä, standardeja. [...] Nämä asiat on yleensä tosi teknisiä. Se helpottaa ja se antaa meille sellaista painoarvoa jota meillä ei pienenä maana muuten olisi. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Vaikka teknisissä kauppapolitiikan ongelmissa EU koettiin hyödylliseksi ja arvokkaaksi, jäsenmaiden yhteistyötä ei koettu vahvaksi. Jokaisella jäsenvaltiolla oli intressi pärjätä Kiinan markkinoilla, eikä yhteisen EU-linjan pitämiseen löydy haastateltavien mukaan mitään yhteistä hyödykettä.

Kiina-suhteet on vähän hassut siinä mielessä, että meillä on yhteinen politiikka mutta ei ole yhteistä Kiina-politiikkaa sitten kuitenkaan, koska ei ole YUTP:a. Ja sitten meillä on yhteinen kauppapolitiikka, josta ollaan sovittu. EU hoitaa kauppapolitiikan. Ja sitten jokainen EU-maa kilpailee verissä päin Kiina-suhteissa, varsinkin kauppasuhteissa. [...] Jaettu, skitsofreeninen rakenne tämä EU. Meillä ei ole yhteisiä poliittisia suhteita, jokainen tekee kahdenväliset Kiina-suhteensa itse. Vielä hullumpaa kauppapolitiikassa, meillä on yhteinen politiikka jonka välineillä lyödään toisia päähän Kiinan markkinoilla. Ei ole mitään yhteistä hyödykettä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Myös ihmisoikeuspolitiikasta unioniin kuulumisen koettiin hyödylliseksi verrattuna siihen, että Suomi koettaisi yksin saada tavoitteitaan läpi. Ihmisoikeuspolitiikka miellettiin toisaalta tärkeäksi ja arvokkaaksi, toisaalta turhaksi ja ponnettomaksi yritykseksi vaikuttaa Kiinan kehitykseen. Kiinan koettiin ohittavan EU-aloitteet olankohautuksella ja EU:n siirtyvän olankohautuksella tärkeämpiin intresseihin.

EU voi antaa lausuntoja koko EU:n nimissä myös ihmisoikeusasioissa. Jos Suomi yksin antaisi lausunnon, niin Kiina suhtautuisi siihen ihan eri lailla. Nyt kun on kyseessä EU, niin Kiina ei voi niin helposti tyrmentää niitä. Kiina alkaa ehkä helpommin EU:n kanssa keskustelemaan asioista, että oletteko te tätä mieltä asioista, puhutaan näistä sitten vähän

tarkemmin. Että kyllä siitä tässä mielessä hyötyy. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kun puhutaan nimenomaan EU:n toiminnasta, ihmisoikeudet on joka tasolla läsnä. [...] Huolena EU-politiikassa on epäkoherenttius kaiken kaikkiaan. Toki EU:lla on aivan valtavia muita intressejä, varmasti näkyy, ja näkyy Kiinankin päin, että ihmisoikeuksista kyllä puhutaan, mutta aika sujuvasti siirrytään toisiin asioihin. Kyllä minusta on kuitenkin syytä sanoa, että vaikka järjestöt kritisoivat, että ihmisoikeusasioita ei oteta tarpeeksi esiin EU:ssa, mutta kyllä otetaan! (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Ihmisoikeuspolitiikan valmisteluun käytettiin EU:ssa ja Suomessa runsaasti aikaa ja tarkkuutta. Samoin kuin Suomen ja Kiinan bilateralisuhteissa, myös EU-Kiina-suhteissa Kiinan koettiin määräävän yhteistyön suunnan. Kiina miellettiin vahvaksi ja yhtenäiseksi toimijaksi, joka tunsu EU:n toimintatavat ja heikkoudet ja pelasi suhteita eteenpäin tekemättä kuitenkaan mitään myönnytyksiä EU:n toiveiden mukaan.

EU-toiminta koettiin periaatteessa hirveen vahvana. Puolen vuoden välein meillä on ihmisoikeusdialogikierros, johon EU:ssa satsattiin todella paljon, niitä valmisteltiin erittäin huolellisesti ja monessa työryhmässä, Suomikin satsasi paljon tähän valmistautumiseen. Se ei tuottanut toivottuja tuloksia, ja tuossa vaiheessa alkoi olla jo aika frustroitunutta tunnelmaa EU:ssa, tunnettiin että me ei oikein päästä eteenpäin, että Kiina näyttää aika hyvin pyörittelevän tätä EU:ta. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Itävallan puheenjohtajuuskaudella oli tapaaminen Kiinan ulkoministerin kanssa Wienissä. Istuttiin puoli päivää Kiinan kanssa, ja [YUTP:n korkea edustaja Javier] Solana istui siinä vieressäni. Hän kysyi minulta hiljaa: ”Do you see a sense of reloadity [sic!] in the air? Nobody on the Chinese side is taking any notes.” Toki heillä voi olla hyvät kuuntelulaitteet ja muuta mutta sekin kertoo kiinalaisten suhtautumisesta Euroopan YUTP:an, minkälaista merkitystä sille annetaan, jos he eivät edes vaivaudu tekemään muistiinpanoja. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Haastateltujen oli hankala määritellä EU:n yhteisiä tavoitteita. Haastatellut kokivat EU:n aseman entiteettinä olemattomaksi, ja muutaman jäsenvaltion toimineen kysymyksessä aktiivisina. Päätöksenteko koettiin vaikeaksi ja poteroituneeksi, kun jäsenvaltioiden erilaisia intressejä ja käsityksiä asevientikiellon merkityksestä ei periaatteellisesta konsensuksesta huolimatta saatu taipumaan yhteiseksi politiikaksi.

Varmasti hyvin erilaisia tavoitteita, että eihän EU:lla ollut silloinkaan yhtenäistä ja selkeätä näkemystä. Siinä soviteltiin yhteen jäsenmaiden intressejä. Yhteinen poliittinen näkemys sitten kuitenkin muodostui. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Samalla lailla kuin muissakin EU-suhteissa, että ei meillä ole suuria odotuksia EU:sta Kiina suhteissa, kyllä me tiedetään, että isot maat siellä määrää. Kiina laittoi siihen aikaan kovia odotuksia ja toiveita EU:lle. Kiina odotti että EU:sta tulisi vastapaino Yhdysvalloille. Sitten Kiina on luopunut toiveista, ei EU:sta koskaan tullut sellaista. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

EU:lla ei tässä ollut ollenkaan tavoitteita, koska ei muodostunut yhteistä kantaa. Yksi jäsenvaltio tai jotkut jäsenvaltiot halusivat nostaa tämän agendalle, ja Kiina on tietysti toistuvasti palannut tähän asiaan. On hankalaa, että EU pyrkii kehittämään Kiinaan strategista kumppanuutta ja se on tärkeä partneri, ja sitten meillä on tällainen kysymys, josta ei päästä eteen eikä taakse. [...] Tämä homma on jäänyt lukkoon, me ei voida sille mitään. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

EU:n ja Kiinan strateginen kumppanuus miellettiin Suomessa symboliseksi aloitteeksi, jonka konkreettinen merkitys jäi hämäräksi. Toisaalta Suomessa toivottiin EU:n ja Kiinan suhteiden syvenevän ja tuovan näin lisämerkitystä myös Suomen bilateraalisuhteille, toisaalta ymmärrettiin, ettei strategisella kumppanuudella ollut mitään tekemistä strategisen tai turvallisuuspoliittisen yhteistyön kanssa. Kiinan koettiin arvostavan seremoniallisuutta ja symboliikkaa, kun taas Suomi olisi toivonut aloitteita, jotka olisivat konkreettisesti syventäneet suhteita. EU:n lukuisat strategiset kumppanuudet oli toivotettu Suomessa tervetulleiksi avauksiksi, joskin haastatellut asettivat niiden käytännön sisällön kyseenalaisiksi.

Strateginen kumppanuus on Kiinan idea. Kiina rakastaa strategisia kumppanuuksia ja tekee näitä kaikkien maiden kanssa. Kiinan suhteet menee portaittain, ja siinä melkein tietää missä vaiheessa Kiina tulee ehdottamaan strategista kumppanuutta. Tämä ei ole sellainen kuin yleensä strateginen kumppanuus, ei siinä ole mitään mitä yleensä ymmärretään strategisella, eli turvallisuuspolitiikkaa. [...] Kiinalle seremonia on aina tärkeämpi kuin substanssi, ja tämä kuului sellaiseen seremoniallisuuteen. Ja ei meillä ollut mitään sitä vastaan. Ei Suomella ollut siihen mitään odotuksia, siihen vain koottiin kaikki asiat, mitä tehtiin jo muutenkin. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Meillä Suomessa on ollut vähän ruususen silmälasit siinä, että EU:n pitäisi olla tällainen strateginen kumppani ulkovalloille. Me otettiin se aina kauhean tosissaan. Ei me ihmeitä elätely, mutta me nähtiin se, että jos nämä suhteet paranee niin se voisi suhteellisesti parantaa Suomen asemaa suhteessa Kiinaan. Strategisella ei ymmärretty mitään turvallisuuspolitiikkaan liittyvää, vaan yleensä kykyä käydä keskustelua maailman asioista. Kykyä jäsentää asioita ja kykyä EU:lta ottaa esiin vaikeita asioita Kiinan kanssa. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Strategisia kumppanuuksia on pyöritelty EU:ssa iät ja ajat, tämmöiseen strategiaähkyyn asti. Ne on hienoja papereita, mutta mitä niillä sitten käytännössä, se miten niihin on sitouduttu, on jo toinen asia. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Vaikka Suomi toisaalta suhtautui kriittisesti unionin ohi ajaviin toimintatapoihin ja toivoi EU:n olevan vahva toimija Kiina-suhteissa, se itsekin antoi bilateraalisuhteille enemmän painoarvoa kuin EU-politiikalle. Toistuva vakuuttelu EU:n tärkeydestä sai mainospuhemaisia piirteitä, kun asiat kuitenkin hoidettiin kahdenvälisellä tasolla.

Ei EU loppujen lopuksi Kiinan toimintatapaa ole muuttanut, Kiina hoitaa edelleenkin tärkeät asiat ja suhteet kahdenvälisesti, ja tärkeiden maiden kanssa. EU-Kiina-suhteet ovat tällainen ulottuvuus, joka on toisaalta tuonut paljon uusia, monimutkaisia rakenteita, mutta loppujen lopuksi asiat tehdään bilateraalisti kuten ennenkin. Saksa ja Ranska ovat tärkeitä, brititkin, pienet maat tulevat siinä sitten jossain perässä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kiina joutuu hoitamaan samalla tavalla kahdenlaisia suhteita EU-maiden kanssa, sille oli alussa tosi vaikeaa, myös Suomen suhteissa, ymmärtää näitä kahdenlaisia suhteita. Että nyt tämä onkin bilateraalisuhdetta, nyt se taas puhuu EU:n jäsenenä. Kiina on oppinut sen tosi hyvin, nyt se käyttää riemukkaasti tätä hyväkseen. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Kaiken kaikkiaan EU koettiin ulottuvuutena, rakenteena Kiina-suhteessa. EU ei ollut toimija, jolla olisi ollut itsenäinen agenda ja tavoitteet, vaan joukko hajanaisia intressejä, joita kovalla työllä

yritettiin kuroa yhteen.

EU-jäsenyys on muuttanut Suomen Kiina-suhteita, osittain niin että on tullut uusi aspekti näihin kahdenvälisiin suhteisiin. Kiina muistaa aina muistuttaa, että Suomi on EU:n jäsen, ja kehottaa Suomea vaikuttamaan siellä EU:ssa EU-Kiina suhteiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen. [...] Meillä on niin kuin kahdet Kiina suhteet, se tuo vain lisää työtä, että meidän pitää osallistua EU:n kautta Kiina suhteisiin ja hoitaa vielä omatkin. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

5.1.3. EU-yhteistyö ja mielikuvat toisista jäsenvaltioista

EU-päätöksenteossa valtioiden väliset koalitiot vaihtelevat päätöksittäin. Yleensä Suomen kannat ovat olleet lähellä muiden Pohjoismaiden näkemyksiä, johtuen maantieteellisestä läheisyydestä ja poliittisen perinteen samankaltaisuudesta. Suomalaiset virkamiehet pitävät eniten yhteyttä pohjoisiin kollegoihinsa Pohjoismaissa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. (Lampinen 2000, 153.) Tiilikaisen mukaan Suomen yhteisöllisyyttä korostava EU-politiikka on luonut yhteyksiä esim. Benelux-maihin ja muihin pieniin ja keskisuuriin jäsenmaihiin kuten Itävaltaan ja Portugaliin (Tiilikainen 2005, 275). Suomen periaatepäätös on kuitenkin, että se ei yritä muodostaa uutta kiinteää blokkia unionin sisälle. Suomi haluaa säilyttää mahdollisuudet rakentaa yhteistyötä ja liittoumia asiakohtaisesti ja kumppaneita vaihdellen. Suomi haluaa myös välttää pienten ja suurten jäsenvaltioiden vastakkainasettelua. (Luoto & Pesonen 2006, 293.)

Debatissa Kiinan asevientikiellosta Suomen kanssa samaa kantaa edustaviin valtioihin kuuluivat Saksa, Ranska, Espanja, Italia, Kreikka ja Itävalta. Lähinnä Suomen linjaa oli Alankomaat, joka myös painotti asevientilainsäädännön vahvistamisen merkitystä. Kiellon poistamista vastustivat voimakkaimmin Ruotsi, Tanska ja alkuperäisen myönteisen kantansa Yhdysvaltain vastustuksen myötä pyörtänyt Iso-Britannia. Vuoden 2004 toukokuussa liittyneistä uusista jäsenmaista suurin osa oli kiellon poistamista vastaan.

Pyrittiin vaikuttamaan EU:ssa, kartoittamaan nopeasti, että mitä tästä ajatellaan. Siellä syntyi aika helposti ryhmittymät; ne jotka olivat sitä mieltä että ei missään tapauksessa, eihän tuollaista voi ajatellakaan, eihän Kiinassa ole tapahtunut mitään hyvää, he käsittäisivät tämän väärin. Sitten oli ryhmittymä, joka oli samaa mieltä kuin mekin, että ei meidän kannattaisi jättää asiaa sellaiseksi että Kiina lyö meitä tällä joka kerta. Ryhmittymät asettuivat kovin nopeasti. Perusteet vähän vaihtelivat. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

EU:n suurten valtioiden rooli yhteisen politiikan suunnannäyttäjänä ärsytti haastateltuja. Tilanne koettiin epäreiluksi ennen kaikkea sen takia, ettei Suomelta tai muilta pienemmiltä jäsenvaltioilta kysytty mielipiteitä yhteisiin politiikkoihin, vaan suuret jäsenvaltiot määräisivät tahdin muita konsultoimatta. Unionin sisällä otetaan oletusarvoisena totuutena se, että kolme suurta jäsenmaata sopivat keskenään merkittävistä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksistä ja esittävät ratkaisunsa sen jälkeen muiden jäsenmaiden arvioitavaksi. Suurten jäsenvaltioiden, joiden vaikutusvaltaa ja

kontaktiverkkoa tarvitaan yhteisen ulkopoliitiikan toteuttamisessa, aloitteellisuus johtaa joskus yhteiseen politiikkaan, usein kuitenkin pienissä suljetuissa ryhmissä mestaroituihin päätöksiin. Pienten jäsenvaltioiden näkemysten kuuntelu usein unohtuu. Luoto ja Pesonen kuvaavat YUTP:n kömpelön diplomaattisen toiminnan, jäsenvaltioiden laittamisen eri kasteihin, vievän uskottavuutta yhteiseltä politiikalta. (Luoto & Pesonen 278.)

EU-tasolla totta kai tiedettiin, että Ranskalla sattui juuri silloin olemaan, tai on tietysti vieläkin, vahvoja vientiyrityksiä ja intressejä, hehän tätä erityisesti ajoivat. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Suomessa, niin kuin muissakin maissa, kahdenvälinen taso on tärkeä. Sitten kun tulee oikein tiukka paikka, niin EU:ssa isot maat ensin keskustelevat keskenään ja sitten päättävät, eivät aina edes keskustele. [...] Saksa ja Ranska menevät Pekingiin ja lupaavat asevientikiellon pois. Amerikkalaiset lukevat lehdestä ja hätääntyvät: Sarkozy on luvannut Pekingissä että asevientikielto kumotaan, ja sitten ne soittavat joka paikkaan ja kysyvät näiden suurten maiden lausahduksista, että mitä on tekeillä, onko jotain tapahtumassa. Ja sitten joudutaan EU:ssa sanomaan, että ei me tiedetä, nuo on noiden omia juttuja. Nämä isot maat, eivät ne ikinä ole sopineet että näin tehdään. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Haastatteluissa tuli esiin ärtymys joidenkin jäsenvaltioiden tavasta käyttää EU:ta vain ikävien asioiden hoitoon, kun taas bisnesintressit hoidettiin bilateraalisti Kiinan kanssa. Suuret jäsenvaltiot vaativat usein EU:n nimissä tiukkaa linjaa suhtautumisessa EU:n ulkopuolisiin valtoihin, mutta ovat kahdenvälisissä suhteissaan ulkovaltojen kanssa ymmärtäväisempiä ”kumppanin vaikeuksille”. Erityisesti suhteissa Venäjään ja Kiinaan Suomi on halunnut unionista aktiivista ja vahvaa toimijaa ja pyrkinyt puheenjohtajuuskaudellaan 1999 pureutumaan suurvaltasuhteiden ongelmakohtiin kohteliaisuuksiin keskittymisen sijaan. (Luoto & Pesonen 2006, 285.) EU näyttäytyy ”turvapaikkana”, joka antaa tuen päätöksille, jotka jäsenvaltioiden kahdenvälisissä suhteissa Venäjän kaltaisten suurvaltojen kanssa tuntuisivat riskialttiilta. EU:n keinovalikoimaa ja kollektiivisuutta käytetään, kun omaa bilateraalisuhdetta ei haluta tahrata pakotteiden vaatimisella ja negatiivisilla viesteillä. Instituutio antaa välineet vaikuttamiseen sekä vastuun jakoon ja sen siirtämiseen. (Lintonen 2003, 274.) Pääministeri Lipponen kritisoi jäsenmaita, jotka pitivät EU:ta turvapaikkana ja tulivat yhteisen pöydän ääreen rajoittamaan Venäjä-yhteistyötä, mutta bilateraalisuhteissaan ”suutelivat Putinia”. EU:ssa esiinnyttiin siis toisella lailla kuin kotioiloissa. Toisaalta EU on myös Suomelle turvapaikka, jossa on muitakin varovaisia, pragmaattisesti asennoituvia jäsenmaita, jotka jakavat Suomen linjan ja antavat sille selkänöjää. (Lintonen 2003, 279–280.) Päätöksentekijöiden mielikuvissa nousi esiin ärtymys suurten valtioiden tekopyhyyteen ja tapaan vaatia pieniltä valtioilta korkeaa moraalialia.

Se harmittaa että YUTP jää isojen jäsenmaiden jalkoihin. [...] Aina tämä pantiin merkille, eikä se kohdistunut niinkään Kiina-asioihin. Yleensäkin meidän kokemus on, että isot maat omista mukavuussyistään ahdistelevat pieniä maita, sanovat että teidän pitää olla suoraselkäisiä ja kantaa vastuuta. Meitä on painostettu koko meidän jäsenyysajan suhteessa Venäjään, meille on sanottu että teidän pitää tehdä sitä ja sitä. [...] Meihin laitettiin aina

sellaista painetta, että meidän pitäisi olla paavia paavillisempia Venäjän suhteen silloin kun me oltiin EU:n puheenjohtajana. Tämä nähdään myös tässä eurokysymyksessä. Isommista maista tulee vähän sellaista viestiä, että meidän pitäisi tuntea vastuumme euron tulevaisuudesta ja sitten yhtäältä he tekevät mitä lystäävät. Että kyllä tämä toimintatapa on aika vakio. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

EU-päätöksenteossa oli määriteltävissä kaksi kiellon purkua vastustavaa blokkia: Pohjoismaat ja uudet Itä- ja Keski-Euroopan jäsenvaltiot. EU laajeni Itä- ja Etelä-Eurooppaan 1.5.2004, kesken kädenväännön asevientikiellon kohtalosta. Uusien jäsenvaltioiden joukossa oli paljon Nato-maita, joiden rooli päätöksenteossa atlanttisten suhteiden korostajina tunnustettiin osassa haastatteluja.

2004 ratkaisu oli lähempänä. Uudet jäsenmaat vaikuttivat, koska uusissa jäsenmaissa oli NATO-maita, sanoivat ihan suoraan, esimerkiksi Puola, että me emme voi koskaan tukea tällaista mitä meidän liittolainen on vastaan. Yhdysvallat on vieläkin tätä vastaan. Ne sanoivat ihan suoraan, ettei ikinä tulla kannattamaan tällaista. Ratkaisu oli lähempänä silloin, sitten se siirtyi ja nykyään siitä ei enää edes puhuta. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Toisaalta haastateltavien mielikuvissa EU:n uusia jäsenmaita kohtaan esiintyi myös epäluottamusta ja jopa ylimielisyyttä. Jos Suomi tunsikin olevansa alakynnessä yhteistyössä suurten jäsenvaltioiden kanssa, mielikuva uusista jäsenvaltioista oli päinvastainen: jo lähes 10 vuotta EU:ssa vaikuttanut Suomi näyttäytyi asiantuntijana, kun taas uusien jäsenvaltioiden toimintatavoista, EU-politiikan ymmärtämisestä ja halusta noudattaa yhteisiä sääntöjä oltiin epävarmoja.

Ei niillä uusilla ollut vaikutusta. Eivät ne ymmärrä tätä Kiina-päätöstä, mitä se kattaa, niillä oli joillain saattanut olla kauppaakin Kiinan kanssa. EU:n sisällä oli huoli, ettei tiedetä miten tätä noudatetaan, tätä pakotepäätöstä. Ei sekään ole hyvä että meillä on tällainen kielto ja sitten kuitenkin tiedetään, että kaikki eivät pidä edes tätä. Se me tiedettiin jo että tuotekate oli epäselvä, ja että valtioilla oli omia ratkaisujaan siitä, mutta sitten kun tuli uusia jäsenvaltioita niin se oli aikamoinen kysymysmerkki. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Asevientikieltodebatissa Ruotsi ja Tanska näyttäytyivät suurimpina kiellon purkamisen vastustajina vedoten Kiinan heikkoon ihmisoikeustilanteeseen. Pohjoismainen yhteistyö oli yksi Suomen kylmän sodan aikaisista ulkopolitiikan painopistealueista, mutta EU-jäsenyyden myötä Pohjoismaat ovat omaksuneet erilaisia integraatiolinjauksia, mikä on luonut haasteita Pohjoismaisen yhteistyön institutionaaliselle merkitykselle. Pohjoismaisen yhteistyön keskeisin foorumi on EU, johon myös Norja on kytkeytynyt ETA-jäsenyyden, Schengen sopimuksen ja kriisinhallintayhteistyön kautta. (Tiilikainen 2006, 217–218.) Forsberg kuvaa EU-jäsenyyden tasavertaistaneen Suomen ja Ruotsin suhteita: Suomi ei enää ole puskurivaltio Venäjän ja Ruotsin välillä, vaan vahva ja itsenäinen, omilla ehdoillaan Euroopan yhdentymiseen osallistuva valtio (Forsberg 2000, 271). Raunio ja Wiberg kuvaavat Suomen ja Ruotsin linjaeroja EU-politiikassaan lainaamalla ruotsalaisen toimittajan näkemystä Suomesta uutena oppilaana, joka oppi heti luokan säännöt ja sai uusia kavereita positiivisella ja joustavalla asenteellaan. Ruotsi taas aloitti toimittajan mukaan heikosti

uudessa luokassa asettumalla vastahankaan pienissäkin asioissa. Ruotsi sai vastarannankiisken maineen, Suomen linjaa toimittaja kuvaa ideologiattomaksi pragmatismiksi. (Raunio & Wiberg 2000, 287.) Suomi on suhtautunut muita pohjoismaita myönteisemmin päätöksenteon ylikansallistamiseen. Erilaisten integraationäkemyksien vuoksi mitään pohjoismaista blokkia ei ole päässyt syntymään. (Raunio ja Saari 2006, 32.) Haastatteluissa pohjoismaisuus ei näyttäytynyt merkittävänä Suomen politiikan määrittäjänä, eikä kysymystä muistettu pohdittaneen pohjoismaisen yhteistyön puitteissa.

Tänä päivänä pohjoismaisuus taas painaakin ehkä enemmän kuin silloin. En muista, että Pohjoismaiden ministerikokouksissa olisi tästä puhuttu. Voi olla että on, että on vain toistettu samat kannat kuin EU:ssa. Ei se asialistalla ainakaan ole ollut. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Suomi mielletään usein osaksi ihmisoikeuspolitiikkaa painottavia Pohjoismaita, ja tämä käsitys tuli esiin myös hallinnon sisällä. Asevientikysymyksessä Suomen koettiin ajavan myös ihmisoikeusasiaa, mutta käytännesääntöjen uudistustyön kautta. Haastateltaville tuntui tärkeältä Suomen ihmisoikeustoimijuusimagon korostaminen ja asevientikiellon poistamisen tukemisen linkittäminen ihmisoikeusperustaiseen argumentointiin.

Muissa Pohjoismaissa oli vahvemmin tämä perinteisempi ihmisoikeusargumentti esillä tässä yhteydessä, mutta ei näitä Suomessa mitenkään sivuutettu. Suomen kannalta oli nämä käytännesäännöt kyseessä, jotka on tietyllä tavalla, ei nyt voi sanoa ihan että Suomen baby, mutta jossa Suomi on ollut hyvin vahvasti kehittämässä kaiken kaikkiaan, jopa ihan henkilötasolla. Eri asiat painoutuivat, ei voi tehdä sitä lopputulosta että käsitys ihmisoikeustilanteesta Kiinassa olisi ollut erilainen eri Pohjoismaissa. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Yhdessä haastattelussa viitattiin myös Ruotsin rooliin suurena aseviejänä, Suomea paljon suurempana. Kenties pyrkimyksenä oli luoda kuvaa Ruotsista toimijana, joka ei olekaan niin puhtoinen kuin puheissaan väittää. Haastateltava kertoi pohtineensa, olivatko Ruotsin voimakkaan ihmisoikeusargumentoinnin takana kuitenkin eri intressit. Hän ei kuitenkaan osannut eritellä Ruotsin mahdollista asevientä Kiinaan. EU:n aseviennin vuositilastojen mukaan Ruotsi ei ole vienyt puolustustarvikkeita Kiinaan.

5.1.4. Yhdysvallat – Suomi tietoinen muttei kiinnostunut Yhdysvaltain vastustuksesta

Yhdysvaltojen reaktion aliarvioiminen oli EU-valtioiden suurin väärä tulkinta asevientikieltodebatissa. Mielikuva oli etenkin Ranskassa se, että Yhdysvaltojen kansainvälinen vaikutusvalta on laskusuunnassa, eikä Irakin sodan heikentämä valtio tulisi vastustamaan EU:n ja Kiinan läheneviä suhteita. Brownin mukaan eurooppalaiset käsitykset Yhdysvaltojen reaktiosta perustuivat omiin arvioihin tilanteesta, eivätkä Yhdysvaltain kanssa vuorovaikutuksessa saatuihin

käsityksiin, jotka olisivat olleet erilaisia. (Brown 2011, 36.) Tutkimusta varten haastatellun suomalaisen Kiina-tutkijan arvion mukaan asevientikiellon pysymisen keskeisin syy oli kysymyksen turvallisuuspoliittisen merkityksen aliarviointi Euroopassa.

Yhdysvallat pelasi aika kovaa peliä ja Japani oli syvästi huolissaan. Yhdysvallat veti EU:n kovan tilanteen eteen, että jos teette näin niin sillä on seurauksia. [...] On sellainen kuva, että se oli vähän odottamatonta monelle eurooppalaiselle johtajalle, että USA:n kanta olisi ollut niin tiukka tässä. (Haastattelu 21.7.2011)

Scott Brownin haastattelututkimuksen mukaan EU-päätöksenteossa mukana olleiden käsitys on se, että kun Yhdysvaltain kongressissa esiteltiin lakialoite⁶⁶, joka tekisi mahdolliseksi Kiinan kanssa kauppaa käyvien asetarviketuottajien yhteistyön yhdysvaltalaisen asetuottajien ja -ostajien kanssa, Euroopassa debatti asevientikiellon kumoamiseksi katsottiin haudatuksi aloitteeksi. Tärkeitä poliittisia sekä aseleimittisuuden suhteita Yhdysvaltoihin ei haluttu asettaa vaakalaudalle. (Brown 2011, 36) Myös haastateltavista kolme arveli Yhdysvaltojen vastustuksen olleen suurin syy sille, miksi kieltoa ei EU:ssa saatu purettua. EU:n koettiin jääneen alakynteen transatlanttisten suhteiden varjoon.

Yhdysvaltojen kanta ratkaisi, suuri joukko maita tuli kokoukseen ja sanoivat etteivät voi ikinä kannattaa tätä kun Yhdysvallat ei kannata. Tiedettiin että esim. Puola ei sitä ikinä tulisi hyväksymään, koska Yhdysvaltojen kanta tiedettiin. Ei siitä sitten tarvinnut ruveta riitelemään, se oli sillä selvä. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Vaikea sanoa, sehän vaatii yksimielisyyttä. Oli vahvoja intressejä, oli jäsenmaita, jotka kuuntelivat Yhdysvaltoja. Tämä oli se suurin syy. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Suomessa Yhdysvaltain roolista keskusteltiin Suomen kantaa valmistellessa. Yhdysvaltain intressit tiedostettiin ja Yhdysvaltojen kerrotettiin olleen myös yhteydessä valmisteleviin osastoihin.

Asevientikielto EU-agendalla on hyvin herkkä ja tärkeä asia tietyille maille, tässä tapauksessa oli kaksi ulkovaltaa, joille tämä päätös oli tärkeä. Yhdysvallat ja Japani seurasivat sitä tarkasti ja joka kerta kun jotain tapahtuu, he saattavat soittaa, että mitä Suomi meinaa tehdä. Japani pelkää omista syistään, USA taas on nimenomaan sen kannalla, ettei se tulisi väärään aikaan, että Kiina kokee sen kannustuksena nykyiselle politiikalleen. [...] Aina kun asevientikielto on listalla, EU:lla on tapana ottaa yhteyttä muihin. Brysselissä puheenjohtajamaa ja komissio ottavat yhteyttä aina Yhdysvaltoihin ja Japaniin ennen huippukokousta ja viestivät mikä tässä on tilanne ja kyselevät heidän kantojaan. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Yhdysvaltojen roolia ja reaktiota pohdittiin haastatteluiden mukaan ennen kaikkea valmistelevalla tasolla, ei poliittisella tasolla. Tämä tuntuu erikoiselta, koska poliittisen tason toimijoiden haastatteluissa tuli esiin voimakkaammin strateginen ajattelu ja päätöksen seurausten pohdinta etenkin Kiina-suhteiden näkökulmasta. Poliittisella tasolla ulkovaltojen rooli arvioitiin pienemmäksi ja Suomen itsenäistä päätöksentekoa ja perusteita päätökselle korostettiin. EU-ministerivaliokunnan asevientikieltoa koskevissa tavoitemuistioissa tiedostetaan Yhdysvaltain vastustus, mutta painotetaan sitä, että EU-päätöksenteon itsenäisyyttä on vaalittava.⁶⁷

Amerikkalaiset kävivät puhumassa, mutta ei hekään mitenkään painostaneet aggressiivisesti, kun me sitten vain perusteltiin tämä meidän kanta. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

En muista, että olisin ikinä puhunut tästä amerikkalaisten kanssa. En kokenut että he tuolla

⁶⁶ East Asian Security Act 29.6.2005

⁶⁷ Tavoitemuistiot UM2004-00974 16.4.2004 ja UM2004-03136 12.11.2004

meidän tasolla olisivat ikinä painostaneet, en tiedä sitten miten paljon UM:n olivat yhteydessä. Jos olisi tällaista viestiä tullut amerikkalaisilta, melko varmasti muistaisin. En kyllä muista, että ainakaan oltaisiin ajateltu, että USA:n reaktio olisi ollut mitenkään dramaattinen. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Yleinen tulkinta valmistelevien osastojen näkemyksissä oli se, että Yhdysvallat vastustaa asevientikiellon purkua. Jälkeenpäin arvioituna kenelläkään ei ollut sellainen tunne, että Yhdysvaltojen reaktio olisi tullut yllätyksenä. Oletus oli myös se, että EU koetti viestittää Yhdysvalloille kantaansa.

Tiesimme kyllä, että Yhdysvaltojen kanta on jyrkästi vastaan. Kanta riippuu vähän hallituksesta, mutta siihen aikaan ainakin, kyllä ne on vastaan. En tiedä miten silloinen puheenjohtaja on sen kokenut, tuliko Yhdysvaltojen vastustus yllätyksenä. Mutta ei Suomessa oltu yhtään yllättyneitä. Sen uskon että vuosien saatossa on ollut ongelmia, esim. kun Espanja otti asevientikiellon puheenjohtaja-agendalleen 2010, mistä USA on vetänyt herneen nenään. Puheenjohtajamaatkaan eivät aina ole muistaneet ilmoittaa Yhdysvalloille, mitä suunnittelevat. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Totta kai me tiedettiin, että Yhdysvallat ei tykännyt siitä, että asevientikieltoa oltiin poistamassa, ne toivat sen kyllä julki EU-yhteyksissä. Sitä yritettiin sitten selvittää neuvoston sihteeristöstä eri tavoin Yhdysvalloille, että kysymyksessä on vanhan pakotteen sisällyttäminen, mukaan tuonti EU:n käytäntönsäntöihin. Siinä oli paljon tätä että ne luulivat, että nyt aletaan EU:ssa kauppaamaan aseita Kiinaan. Suomelle Yhdysvaltojen voimakas reaktio ei tullut yllätyksenä. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Haastateltujen mielikuvia Yhdysvalloista yhdisti se, että Yhdysvaltain nähtiin ymmärtävän asevientikieltoa eri lailla kuin Suomen. Syitä siihen, miksi Yhdysvallat vastustaa, ei eritelty, ts. pohdintoja Yhdysvaltojen turvallisuusintresseistä Aasiassa tai teknologiavuodoista tai Taiwanin kysymyksestä ei tullut esiin, vaan Yhdysvaltojen todettiin kategorisesti vastustavan kiellon purkua. Suomen näkökulmasta käytäntönsäntöjen määrittelemään, harkintaperustaiseen asevientiin siirtyminen ei ollut Yhdysvaltain ymmärrettävissä. Yhdysvaltojen koettiin olevan toimijana erilainen, eikä lähestyvän kysymystä järki- ja sääntöperustaisesti. Haastatteluista kuvastui stereotypia Yhdysvalloista toimijana, joka lähestyy kansainvälisiä suhteita voiman ja aseellisen hallinnan kautta, eikä anna arvoa kansainväliselle säännöstölle. Kiinaa ei koettu Suomelle uhaksi, kuten Yhdysvalloissa, eikä Suomi ottanut Yhdysvaltojen voimakasta vastustusta osaksi päätöksentekoon vaikuttaneita argumentteja.

Varmasti erityisesti Yhdysvalloilta odotettiin jossain määrin huonoa ymmärrystä, että eihän heille joku EU:n käytäntönsäntöjen vahvistaminen ole mikään pointti. Kyllä USA ja EU aika paljon koordinoivat Kiinan ihmisoikeustilanteeseen liittyvää toimintaa. Voi olla tietysti, että Yhdysvaltojen vastustus tuli EU:ssa yllätyksenä, mutta mielestäni ei olisi pitänyt. Totta kai, ei USA halua valikoitua ainoaksi, joka pitää aktiivisesti esim. Tiananmeniä esillä. Sellaista signaalia he eivät varmasti kaivanneet, jossa olisi tämä tulkintavaihtoehto että EU olisi ohittanut tämän [asevientikiellon]. Siitä ei tietysti ollutkaan ensisijaisesti meidän mielestä kysymys, mutta se on tietysti yksi lukutapa. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Haastatteluista on johdettavissa, että Suomi tiesi Yhdysvaltain vastustuksen, mutta toivoi EU:lta omaa, itsenäistä linjaa, joka ei taipuisi Yhdysvaltain paineen alla. Suomen kanta oli tietoisesti vastakkainen Yhdysvaltojen kannalle, mutta kuten todettua turvallisuuspoliittiset pohdinnat eivät ainakaan haastatteluissa nousseet esiin. Suomessa saattoi olla vallalla samanlainen mielikuva kuin Ranskassa, että vaikka Yhdysvaltojen vastustus tiedettiin, sitä ei haluttu ottaa vakavasti tai tärkeäksi argumentiksi päätöksenteossa.

5.1.5. Suomen rooli – Suomi asiantuntijana

Mielenkiintoisimpia mielikuvia ovat mielikuvat liittyen omaan toimijuuteen. Haastatteluissa ei suoraan kysytty, millaisia mielikuvia Suomeen liitettiin, mutta haastattelujen aikana eri yhteyksissä nousi esiin kuva Suomesta, joka on toimijana joukkoa seuraava, ihmisoikeuksia ajava ja periaatteellinen, sääntöjen mukaan toimiva, asiantunteva ja asiaan keskittyvä. Haastateltujen mielikuvissa Suomi oli toimijana kaiken kaikkiaan piirun parempi kuin muut EU-päätöksentekoon osallistuneet valtiot, joiden toimintamotiiveista ja -tavoista ei perustettu. Haastatteluissa muodostui kuva Suomesta, joka on paremmin perillä EU-päätöksenteosta kuin omaa poliittista agendaansa ajavat jäsenvaltiot.

Yleinen mielikuva Suomesta oli joukon mukana kulkeva vaatimaton toimija, joka ei halunnut nostaa ääntään tuodakseen kantansa esille. Suomella ei korostetusti tunnistettu olevan vahvoja omia intressejä kysymyksessä, mikä luo kuvan Suomesta, joka osallistuu, muttei halua suuresti vaikuttaa päätöksen suuntaan.

Me oltiin muiden mukana EU:ssa. Meillä ei ollut mitään erityistä omaa intressiä, joten ei ollut mitään tarvetta profilinnostoon. Mutta tämä kanta tuotiin kyllä keskusteluissa esille. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Suomi ei tietystikään siinä, tai en muista, että ikinä oltaisiin keskusteltu, että Suomella olisi suuria intressejä. [...] En usko että Suomi oli siinä kovinkaan aktiivinen vaikuttaja, että me oltaisiin kovinkaan voimakkaasti koitettu. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Suomen koettiin olevan esimerkillinen ihmisoikeustoimija ja lukeutuvan EU:n ihmisoikeuskärkeen. Jotkut päätöksentekijät kokivat, että Suomen päätös tukea kiellon poistamista nähtiin muiden valtioiden taholla Suomen ihmisoikeuksia korostavan linjan lipsumisena. Suomen koettiin tekevän vahvaa ihmisoikeuspolitiikkaa, mutta tässä kysymyksessä löytäneen toisenlaisia, sääntöuudistuksiin perustavia ratkaisumalleja kuin kiellon poistoa vastustaneet Ruotsi ja Tanska.

Suomi soveltaa hyvin EU:n asevientikäytännestä, aina konsultoidaan ihmisoikeusyksikköä. [...] Ollaanhan me yleensä Suomea aina sitä ihmisoikeuskärkeä, yhdessä Pohjoismaiden ja Hollannin ja muutaman muun kanssa. Se, että tässä asevientikieltoasiassa näyttäydettiin toisin, kyllähän siinä oli kova selittäminen. Olihan siinä

kova vääntö selittää muille, että miksi tällainen ratkaisu, että me ei olla unohdettu ihmisoikeusagendaa, vaan syyt on ihan muut. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Suomen oma ihmisoikeuspolitiikka miellettiin periaatteellisemmaksi kuin monen muun EU-valtion, jotka bilateraalitasolla puhuivat Kiinan kanssa vain taloussuhteista ja jättävät ihmisoikeuspolitiikan EU:lle. Suomen koettiin erottuvan tästä joukosta, vaikka useat muutkin EU-valtiot pitävät yllä bilateraalitason ihmisoikeusdialogia Kiinan kanssa.

Kiinan suhteen on ihan sama kuin muillakin, että EU-maat ulkoistavat ihmisoikeusasiat ja hankalat kysymyksistä puhumisen EU:lle ja hoitavat itse suoraa bisnestä ja omia intressejään. Me olemme kuitenkin yrittäneet puhua myös ihmisoikeuksista ja pitää yllä myös ihmisoikeusdialogia ja oikeusalan yhteistyötä, meillä on ollut myös yhteistä seminaaritoimintaa. Olemme joskus puhuneet myös hankalista tapauksista. (Haastattelu 5, 17.11.2011)

Suurten EU-valtioiden tapa sopia asioista muilta kysymättä ja määrittää EU-politiikan suuntaa kolmansille osapuolille muita jäsenvaltioita konsultoimatta aiheutti närää Suomessa. Suomi miellettiin EU-toimijaksi, jonka toimintatavat ovat sääntöjen mukaisia. Alaluvussa 4.3.1. esitelty Suomen suurlähettiläältä alun perin lähtenyt aloite saada asevientikieltokysymys ratkaistuksi EU:ssa kuvaa Suomen tapaa aloittaa valmistelutyö alimmalta EU-työryhmätasolta ja tunnustella mahdollisuutta ratkaisuun ennen aloitteen julkistamista korkeammalla poliittisella tasolla. Kun Suomi ryhtyy toimeen, hoidetaan kaikki tosissaan ja sääntöjen mukaan.

Saksa ja Ranska ajavat asevientikiellon poistamista aina Kiinan reissujensa jälkeen. Ne ovat tehneet näin vuodesta 1989 asti, sanoneet Kiinalle että me hoidetaan se kuntoon. Me Suomessa eivätkä muutkaan maat viitsineet, mutta Saksa ja Ranska sitä käyttivät, eivät ne olleet koskaan tosissaan. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Haastatteluissa nousi esiin kuva Suomesta toimijana, jolla on vankka asiantuntemus, joka on perehtynyt päätöksen eri aspekteihin ja joka osaa arvioida asiakysymyksiä asiakysymyksinä juuttumatta ideologisiin tai poliittisiin mielikuviin. Muiden valtioiden tapa olla katsomatta ja huomioimatta päätöksentekotehtävän kaikkia asianhaaroja miellettiin Suomessa ”primitiivihommaksi”.

Huomasin myöhemmissä keskusteluissa EU:ssa, että meillä Suomessa oli asiasta hyvää informaatiota, koska meillä oli hyvä tietämys tästä politiikasta, käytännesääntöjen toiminnasta ja toimivuudesta. Sitten kun tämä keskustelu nousi poliittisellekin tasolle, niin me olimme ehkä parhaiten informoituja, osasimme luoda linkin käytännesääntöjen ja embargon välille. Monelle se näyttäytyi sellaisena tai sitä käsiteltiin niin, että nyt puretaan asevientikielto ja piste, että ei tiedetty ollenkaan tai oltu tietävinään, että EU:ssa on tällainen kaikenkattava politiikka, että Kiina tulisi käytännesääntöihin mukaan eikä jäisi mitenkään vapaaksi kohteeksi. Se oli harmittava puoli keskusteluissa, että se jäi tällaiseksi. [...] Meille ei tullut sellaista primitiivihommaa, ettei voida poistaa asevientikieltoa. Emme mekään tietysti halunneet mitään erityistä hyvitystä Kiinalle, näyttää sitä sillä tavalla että se olisi erityisesti ansainnut jotain. Mutta YUTP:n pitää olla myös johdonmukaista ja perustua

sääntöihin. Me olemme nyt unionissa, meidän täytyy kohdella meidän partnereita samalla tavalla. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Suomen tapaa tulkita EU-yhteistyötä ja päätöksentekoa asiakysymysten ja säännönmukaisuuden kautta voi pitää YUTP:n tapauksessa virhetulkintana. Virhetulkinnalla tarkoitetaan sitä, kun toimijoiden muodostamat käsitykset eroavat radikaalisti operationaalisesta todellisuudesta. Mitä suurempi tämä ero on, sitä kohtalokkaampaa päätöksenteosta tulee, koska toimija operoi todellisuudessa, joka on todellinen vain hänelle itselleen. Yleinen virhetulkinta on toiveajattelu, ideoiden ja toiveiden epärealistinen elättely luottaen maailman hyvyyteen tai yhteistyön voimaan. (Herrero de Castro 2009, 29.) Toimija voi myös virheellisesti olettaa, että asiakokonaisuus, joka on sillä hetkellä tärkeä ja ajankohtainen hänelle, olisi sitä myös muille toimijoille. Virhetulkinnat johtuvat päätöksentekijän alttiudesta yliarvioida tilanteen vaikutus, oma tärkeys ja vastapuolen käytöksen suunnitelmallisuus. (Herrero de Castro 2009, 33.) Suomen päätöksenteossa korostamat asiakokonaisuudet, asevientilainsäädännön kehittäminen ja vanhan poliittisen julistuksen kumoaminen eivät näyttäytyneet yhtä tärkeinä muille jäsenvaltioille, jotka katsoivat kysymystä Kiina- ja Yhdysvallat-politiikan näkökulmasta. Päätöksenteko ulkopolitiikassa, jossa kompetenssi on pääsääntöisesti jäsenvaltioilla, on usein poliittista ja ideologisten vastakkainasettelujen määrittämää. EU-päätöksenteon yksinkertaistaminen asiakysymyksiksi on Suomen tapa tehdä EU-politiikkaa, mutta saattaa johtaa turhautumiseen valmistelukoneiston sisällä, kun muut päätöksentekoon osallistuvat eivät lähesty kysymyksiä pelkästään faktoihin ja sääntöihin perustuen.

Alun perin lähti siitä ettei yhteisymmärrystä, vähän liian vaikea kysymys, valmistelu olisi tehtävä huolellisesti, että olisi nähty... [...] Se on oikea huomio, jonka tutkijat ovat tehneet, että EU:lla ei ehkä olekaan yhteistä Kiina politiikkaa. Se koskee laajemminkin EU:n YUTP:tä, missä tilassa me ollaan, valitettavasti, valitettavasti. Pienimpiä huolia tämä asevientikielto, ettei sitä saatu, se olisi ollut konkreettinen, juridis-tekninen päätös, mutta ei siinäkään pystytty etenemään, saati sitten... (Haastattelu 1, 24.8.2011)

5.2. Uskomukset Suomen ulkopolitiikan taustalla

Ihmisen uskomukset rakentuvat keskeisten uskomusten ympärille. Ihmisen muisti on valikoiva ja hämärtää helposti yksityiskohdat. Ihmisen havainnointi on valikoivaa, kausaalisuhteita etsivää ja uskomuksiin nojaavaa. Ihminen pyrkii pitämään uskomusrakenteensa vakaina, uutta tilannetta hahmottaessaan etsimään yleistyksiä ja luomaan rakennetta epäselvyyteen uskomusjärjestelmäänsä nojautuen.

Uskomukset voivat myös syntyä palvelemaan jotain tiettyä tarkoitusta, päämäärää. Uuden, päämäärän vastaisen tiedon analysointi jätetään tekemättä, jos se vaarantaisi päämäärään pyrkimistä. Toimija voi keksiä uusia uskomuksia tukemaan päämäärää. Uskomukset voivat myös

palvella olemassa olevaa rakennetta, luoda uskoa sen tärkeyteen ja oikeutukseen. Uskomuksia luodaan perustelemaan jo tehtyä tekoa. Perusteeksi teolle halutaan lausua vakavia ja kestäviä uskomuksia, jotka muodostuttuaan tulevat muokkaamaan tulevaa käytöstä. (Jervis 2009, 18–20.)

Uskomukset pitävät yllä järjestelmää, poliittista ja sosiaalista rakennetta sekä käsitystä hyvästä ja oikeasta. Uskomusjärjestelmä on vankka, paradigman omainen. Uskomukset eroavat mielikuvista ja stereotypioista siten, että ne sisältävät oletuksen syy-seuraussuhteista. Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa harkittaessa jäsenyyden haitoista ja hyödyistä tuotettiin runsaasti virkamiesten, tutkijoiden ja etujärjestöjen toimesta. Mielipidettä jäsenyydestä muodostettaessa ”vakuuttuneisuuden aste”, subjektiivisten uskomusten varmuus, vaikuttivat ajatteluprosessiin. Uskomukset muokkasivat selvitysten tiedot ja yksityiskohdat, tekivät päätöksenteosta intuitiivista. Jäsenyyden kannattajat painottivat jäsenyyttä tukevaa tietoa eivätkä juuri noteeranneet jäsenyyteen kriittisesti suhtautuvaa tietoa. (Lintonen 2003, 178.) Tässä luvussa määritellään haastatteluihin ja aiempaan tutkimukseen perustuen kolme Suomen ulkopolitiikan taustalla vaikuttavaa keskeistä uskomusta ja arvioidaan niiden asemaa, sisältöä ja johdonmukaisuutta tässä tapaustutkimuksessa.

5.2.1. Länsi-integraatio ja sitoutuminen YUTP:an

Länsi ja eurooppalaisuus ovat suomalaisen itseymmärryksen ihanteita. Suomalaisessa sielunmaisemassa on kautta historian asunut ajatus sivistymättömästä suomalaisesta ja korkeasta eurooppalaisesta sivistyksestä, joka Suomen tulisi osana kansakunnan muotoutumista omaksua. Jukka Relanderin mukaan suomalainen eliitti on pyrkinyt välittämään ihannoimaansa eurooppalaista sivistystä, tapoja ja kulttuuria Suomen kansalle. Henkisesti Suomi on kuulunut idän ja lännen välimaastoon, ja nyt kylmän sodan jälkeen, osana läntisiä järjestöjä, laskemme itsemme kuuluvaksi länteen. Kylmän sodan päättyminen toi Suomen ulkopolitiikan länteen pyrkineen linjan loogiseen päätepisteeseen. (Relander 2000, 86.)

Suuntautuminen länteen ja muihin Pohjoismaihin on Suomen ulkopolitiikan vanha arvo, jota Suomi painotti myös ollessaan Venäjän keisarikunnan alaisuudessa. Pohjoismaat muodostavat Suomen ulkopolitiikan luontevan viiteryhmän, jolta toivotaan tukea ja ymmärrystä omalle politiikalle. Laajemmassa kehyksessä Suomen ulkopolitiikan keskeinen tavoite toisen maailmansodan jälkeen on ollut liittyä mahdollisuuksien mukaan kaikkiin merkittäviin länsieurooppalaisiin organisaatioihin. Kylmän sodan aikaista ulkopolitiikkaa leimasi kaksijakoisuus: toisaalta virallisissa kommentteissa painotettiin varovaista, itsenäisyyden säilyttämisen tavoitteekseen asettavaa linjaa, toisaalta kulisien takana Suomi pyrki lähentämään suhteitaan länsimaihin. Länsi-Euroopan talousorganisaatioihin liittymisen ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat sivuutettiin julkisuudessa, ja talouspoliittista merkitystä korostettiin. Länteen suuntautuminen on ollut Suomen kylmän sodan jälkeisen ulkopolitiikan johtoajatuksena, ja pyrkimyksenä päästä EU:n valtavirtaan

panoksia säästelemättä. (Railo 2010, 409–412.)

Tuomas Forsberg kuvailee Suomen ulkopolitiikan kylmän sodan jälkeistä muutosta eurooppalaistumiseksi. Muutos on ollut kokonaisvaltainen ja nopea, vaikkakin puhetta jyrkästä kurssimuutoksesta on virallisissa lausunnoissa vältetty. Muutos ei Suomessa tapahtunut yhdessä yössä, vaan asteittain ja vanhaa ulkopolitiikan perinnettä hyödyntäen. Neuvostoliiton hajottua ja kylmän sodan päätyttyä itsenäisen puolustuksen, sotilaallisen liittoutumattomuuden ja läntisten arvojen, kuten ihmisoikeuksien ja demokratian, korostaminen saivat etusijan Suomen ulkopoliitikassa. (Forsberg 2000, 263.) Uudessa toimintaympäristössä Neuvostoliiton hajottua Suomelle tarjoutui mahdollisuus ajaa aikaisempaa johdonmukaisemmin aiemmin muotoutunutta ulkopoliittista Länsi-Euroopan integraatiota korostavaa linjaa. Railo korostaa myös henkisen muutoksen tärkeyttä ulkopolitiikan taustalla: 2000-luvulla Suomi on siirtynyt osaksi Eurooppaa tavalla, jota se ei ole ollut kertaakaan historiansa aikana. (Railo 2010, 413.)

Länsi-integraatio on vahvin ja kattavin Suomen ulkopolitiikan uskomuksista. Länsi-integraatioon liittyy uskomus Euroopasta Suomen henkisenä kotina, jossa Suomi on omanlaistensa joukossa. Suomen asioiden on ajateltu olevan paremmin osana länttä. Suomea on haluttu brändätä osaksi Eurooppaa, ja rikkoa mielikuva Suomesta sivistymättömänä ja syrjäisenä pohjoisena kolkkana. Uskomus länsi-integraation paremmuudesta on perustavanlaatuinen: se ei kaipa perusteluja, sen arvopohja otetaan annettuna eikä sitä kyseenalaisteta. Tässä tapaustutkimuksessa länsi-integraatio näyttäytyi etenkin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkityksen korostumisena. Suomen edun nähtiin toteutuvan osana YUTP:n rakennetta, jota pidettiin Suomen ulkopolitiikan kivijalkana. Päätöksentekijät uskoivat, että vahva YUTP tarkoittaisi vahvaa ja avointa unionia, jolla olisi valtaa kolmansiin osapuoliin nähden. Valtioneuvoston kanslian EU-selonteossa todetaan, että: ”Suomelle EU:n kautta toteutettava ulkopoliittikka antaa mahdollisuuden saada EU:n koko painoarvo Suomelle tärkeiden kysymysten edistämiseen. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kehitetään edelleen.” (VNK 2009a, 33.)

Suomessa haluttaisiin enemmän satsata YUTP:n. Suomi on ollut pitkään yhteisen alan kasvattamisen aktiivisimpia toimijoita. Ei se poista sitä, että meillä olisi itsellämme suhteet Kiinaan, meillä on esim. suomalainen oikeusalan yhteistyö ohi YUTP:n, eli ei se tietysti sitä tarkoita, ettei voisi olla toimivia bilateraalisuhteitakin. Kyllä Suomi kautta linjan haluaa vahvistaa EU:n YUTP:tä. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Suomen ulkopolitiikan johtohahmot ovat korostaneet EU:n ulkopolitiikan tärkeyttä Suomelle. Presidentti Halosen mukaan EU:n ulkopoliitikassa jaettujen arvojen ajaminen toteutuu parhaiten joukkovoiman ja yhteisöllisyyden avulla. Ulkoministeri Tuomioja on kuvannut Suomen kuuluvan siihen joukkoon, jolle EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittäminen ja sen kautta

toimiminen ei ole vain yksi monista toimintavaihtoehdoista, jollaisena YUTP saattaa näyttäytyä suurvalloille. Huolimatta ärtymyksestä isompien jäsenvaltioiden välinpitämättömyyden suhtautumiseen YUTP:n linjauksiin, Suomi on pyrkinyt johdonmukaisesti vaikuttamaan kansainvälisiin kysymyksiin EU:n kautta. (Rytövuori-Apunen 2007, 35–38.) Suomen virkamiehistön keskuudessa on yleistynyt ajatus siitä, että YUTP on usein suurten jäsenmaiden sanelemaa, näiden kansallisiin etuihin nojaavaa politiikkaa. YUTP:n tukemisella Suomi maksaa näin unionin ytimessä pysymisestä vaikenemalla ja suurten pyrkimyksiä tukemalla. (Rytövuori-Apunen 2007, 38/ Luoto & Pesonen 2006)

Suomi on kovin pragmaattinen ja solidaarinen, että me ei tehtäisi sellaista kuin Saksa ja Ranska, jotka käyvät lupaamassa asioita kahdenvälisesti. Me ei siitä oikein tykätty, muu EU ei tykännyt, eikä me oltaisi sellaista ikinä tehty, tavoiteltu suosiota näin kahdenvälisesti. Ehkä sillä joku kauppa saatiin sitten Saksalle ja Ranskalle. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Päätöksentekijät olivat tietoisia siitä, että YUTP jää usein EU:n jäsenvaltioiden keskinäisten ristiriitojen ja erilaisten intressien jalkoihin.

En muista, miten Suomessa ajateltiin eri ryhmittymistä tässä kysymyksessä, mutta ainakin sen verran ajateltiin, että sääli, että EU osoittaa olevansa näinkin jakautunut näinkin merkittävässä kysymyksessä, jälleen kerran. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

EU-jäsenyys on laajentanut Suomen ulkopolitiikan maantieteellistä kattavuutta. EU:n jäsenenä Suomi ottaa kantaa tilanteisiin, joiden kohdealueet kuten Itä-Timorin kriisi ja Pakistanin sotilasvallankaappaus ovat Suomelle melko etäiset, mutta jotka vaativat EU:lta vahvaa ja nopeaa toimintaa. Suomen jäsenyyskauden aikana EU on pyrkinyt lisäämään läsnäoloaan Aasiassa sekä bi-että multilateraalien yhteistyön kautta esim. ASEAN-yhteistyön ja ASEM-dialogin muodossa. (Tiilikainen 2006, 219.)

Suomi panostaa kovasti YUTP:an, mutta niin tekevät kaikki. Eikä se ole pelkästään Kiina, vaan näitä huippukokouksia on kaikkien kanssa, kaikista pitää saada kanta. EU on tuottanut paljon lisätoita ulkoministeriölle. Meillä on oltava mielipide kaikesta, asioista maailman toisella puolella, joilla ei ole mitään tekoa meidän kanssa, koska me ollaan niissä pöydissä, joissa päätetään, mitä mieltä EU on. Sinne ei saa mennä ilman mielipidettä, ja sen mielipiteen aikaansaaminen on hirveen työlästä, koska on oltava tarkat aikataulut. Aikaisemmin meillä ei ollut mitään kahdenvälisiä niiden maiden, maanosien tai ongelmien kanssa. Meidän edut ei olleet lainkaan siellä, niin kaukaisissa asioissa, jotka aikaisemmin on priorisoinnin kautta voitu jättää ihan rauhaan. Sinne ei voida mennä sanoen että Suomella ei ole tästä nyt mitään sanomista kun ei tämä meihin vaikuta. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Uskomus siitä, että Suomen ulkopolitiikan toteuttaminen YUTP:n kautta tarkoittaa Suomen etua ja vahva, yhtenäinen EU tarkoittaa Suomelle parempaa asemaa maailmanpolitiikassa saa pyyteettömän rakkauden kaltaisia piirteitä, kun päätöksentekijät samalla tunnistavat YUTP:n toteutuksessa, vaikuttavuudessa ja hyötyihin verratussa työtaakassa lähes pelkkiä negatiivisia

ominaisuuksia ja totesivat, ettei Suomi juurikaan pyri vaikuttamaan kantojen sisältöön. Vaikuttaa siltä, että keskeinen uskomus länsi-integraation ja YUTP:n merkityksestä Suomen ulkopoliittiselle uskomusjärjestelmälle on niin vahva, että se ei horju, vaikka uskomuksen vastaista informaatiota ja päätöksentekijöiden omakohtaisia kokemuksia on tarjolla. Uskomusta leimaa keskusteluttomuus; ulkopoliitiikan sisällöstä ja sen tavoitteista ei kiistellä, ja vaikka YUTP:n ongelmat tiedostetaan, niistä ei käydä keskustelua tai etsitä aktiivisesti vaihtoehtoisia toimintamalleja tai pyritä voimakkaampaan vaikuttamiseen EU-päätöksenteossa. YUTP:n korostaminen vaikutti mainospuheelta, joka tuli mainita perusteluissa, mutta jonka vaikuttavuus kumottiin seuraavalla kommentilla.

5.2.2. Juridinen kansainvälinen yhteistyö ulkopoliitiikan perustana

Toinen selkeästi tutkimuksessa ja haastatteluissa välittynyt uskomus Suomen ulkopoliitikassa on joustavan ja yhteisöperiaatetta korostavan EU-politiikan ja sääntöihin perustuvan kansainvälisen yhteistyön tärkeys. EU-sääntelyn ja kansainvälisten oikeuden painottamiseen liittyvä uskomus perustuu oletukseen, että Suomen edut toteutuvat paremmin kansainvälisessä yhteisössä, jonka sisäiset vuorovaikutukset ovat tarkoin säänneltyjä eivätkä mielivaltaisia tai fyysiseen valtaan perustuvia. Valtioneuvoston EU-selonteossa arvioidaan, että

on Suomen edun mukaista, että kaikkia jäsenmaita yhdistävät yhteiset säännöt ja yhteisiä ratkaisuja vaativat asiat käsitellään Euroopan unionissa. [...] Euroopan unioni muodostaa kehikon, jossa asioita voidaan hoitaa yhdessä systemaattisella tavalla, erityisesti yhteisen lainsäädännön kautta. Unionin jäsenenä Suomi on mukana päätöksenteossa. Ilman jäsenyyttä Suomi joutuisi vain sopeutumaan muiden, varsinkin isompien eurooppalaisten maiden, tekemiin sääntöihin. (VNK 2009a, 15.)

Selonteon mukaan Suomen vaikutusvalta kasvaa unionin valtavirrassa toimimalla, rakentavia ratkaisuja hakemalla ja aloitteellisuudella. Entisen pääministerin Matti Vanhasen muotoilun mukaan Suomen EU-politiikka on unionimaiden yhteisen hyvän huomioivaa ja kompromissivalmistaa.

Emme pyri saamaan näkemyksiämme läpi aivan kaikessa, vaan keskitymme meille tärkeimpiin kysymyksiin. Suomen omien etujen lisäksi pyrimme koko ajan pitämään huolta myös unionin yhteisestä edusta. Suhtaudumme rakentavasti muiden maiden tärkeiksi kokemiin asioihin. Näin meidän on helpompi saada muilta tukea omille prioriteeteillemme. (Vanhanen 2004, 7.)

Suomi on tullut EU:ssa tunnetuksi valtavirtaan sopeutujana ja joustavana toimijana. Suomen poliittinen johto ja ministeriöt ovat pragmaattisesti ja joustavasti mukautuneet uuteen toimintaympäristöön ja unionin enemmistöön. Suomen integraatiopolitiikkaa on alusta asti kuvannut jatkuvuus ja hyvä ennakoitavuus. Integraatiomyönteinen linja on jatkunut pitkälti

muuttumattomana vuodesta 1995. (Raunio & Saari 2006, 30.) Vain Luxemburg äänesti vuosina 1995–1999 EU:n ministerineuvostossa harvemmin enemmistöä vastaan kuin Suomi. Suomalaisten EU-virkamiesten mukaan Suomen linja neuvotteluissa on, että pikkuasioiden vuoksi ei asetuta poikkiteloin, jotta Suomelle tärkeissä kysymyksissä korotettava ääni kuultaisiin. Suomen maine rakentavana ja tunnollisena toimijana on hyvä, mutta kriitikot kysyvät mihin tätä “goodwilliä” aiotaan tulevaisuudessa hyödyntää. (Raunio & Wiberg 2000, 10–11.) On esitetty, että rakentavassa ja aktiivisessa yhteistyössä kertynyttä luottamuspääomaa voidaan myöhemmin hyödyntää kansallisesti tärkeistä asioista neuvoteltaessa (Raunio & Saari 2006, 32).

Suomen EU-politiikan toimintamalli on perustunut yhteisömenetelmän ja EU-toimielinten vahvistamiselle. EU-selonteon mukaan yhteistyön tulee perustua vahvoille instituutioille ja yhteisille säännöille. (VNK 2009a, 13.) Suomi työskentelee vahvan, sääntöihin ja enemmistöpäätöksiin nojautuvan unionin puolesta; unionin, joka kykenee turvaamaan jäsenvaltioiden tasavertaisen kohtelun ja pienten jäsenvaltioiden oikeudet. Suomi on aktiivisesti tukenut ylikansallisen päätöksenteon vahvistamista yksittäisten jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien kustannuksella. Suomi on ajanut enemmistöpäätösten lisäämistä neuvostossa tehokkuuteen ja unionin toimintakykyyn vedoten sekä kannattanut komission ja parlamentin vallan kasvattamista. (Raunio & Saari 2006, 30–31.) Toisaalta käytännön politiikanteossa tuli myös tässä tutkimuksessa esiin, että EU-yhteistyö ei ole vain yhteisten asetusten laatimista, vaan myös poliittista kaupantekoa, erilaisten ideologioiden välistä köydenvetoa sekä valtapeliä. Suomalainen asiakysymyksiin keskittyvä ja säännönmukaisuutta painottava päätöksentekokulttuuri ei välttämättä ole EU-kokoushuoneissa normi.

Me työskenneltiin kovasti sääntöjen eteen. Sitten kun ne vihdoinkin olivat valmiit, niin aika selkeästi kävi ilmi monen muun maan taholta, ettei ongelma ollutkaan siinä oikeasti, että kuka ja miten ja milloin voi myydä aseita Kiinalle. Todettiin ihan ääneen että tämä on aikoinaan ollut poliittinen julistus, tämä on poliittinen päätös ja tämän purkaminen tulee olemaan poliittinen päätös. (Haastattelu 2, 24.8.2011)

Sanoisin, että tämä oli asia EU:n sisällä ja ehkä vähän meilläkin ministeriön sisällä, että kovin harva tietää EU:n asevientipolitiikan nykytilasta ja käytännesäännöistä, nythän niitä on tiukennettu ja nimikin on muuttunut, mutta silloin kaikki keskustelu ei ikinä mennyt oikeisiin uomiin, oli pelko siitä että alettaisiin varustaa Kiinaa. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Suomen luottamus juridiseen yhteistyöhön EU-tasolla korostui haastatteluissa. Suomi uskoi, että järkevä ratkaisu, siirtyminen yhteisiin sääntöihin ja läpinäkyvyyteen olisi saanut kannatusta EU-tasolla. Suomen luottamus lain voimaan ja avoimuuteen myös EU-yhteistyössä kuvastaa suomalaista uskomusta legalistiseen yhteiskuntajärjestykseen.

Suomen plussa oli tässä se, että me tunnettiin EU:n asevientipolitiikka ja käytännesäännöt, tiedettiin ne luotettaviksi, oltiin asiantuntijoita. Kenenkään tavoitteena ei ollut käynnistää

asevientiä Kiinaan, olemassa olevat käytännesäännöt ja niissä olevat tiedonvaihtovelvoitteet olisivat kyllä estäneet sen, vaan siirtyä juridisesti selvempään kuvioon. Ei aktiivisten maidenkaan tarkoitus ollut käynnistää asevientiä, missään tapauksessa, olemassa olevat käytännesäännöt olisivat estäneet sen. Oltaisiin siirrytty juridisesti selvempään kuvioon, se oli tavoite. (Haastattelu 1, 24.8.2011)

Saattaa olla, että meillä on kovempi luotto juridiseen yhteistyöhön. On ehkä aika tyypillisesti suomalaista myöskin, että käytännesäännöt nähtiin hyvin voimakkaana instrumenttina. Mehän olemme hyvin legalistinen yhteiskunta. Muut ehkä painottaa enemmän tätä poliittista signaalia. (Haastattelu 4, 17.10.2011)

Kuten uskomus länsi-integraation paremmuudesta, myös uskomus säännönmukaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä tuli esiin itsestäänselvyytenä, eikä sen kausaali oletuksia tai perusteita eritelty. Pienen valtion näkökulmasta kansainväliseen juridiseen yhteistyöhön vetoaminen tarkoittaa uskomusta siitä, että sääntöperustaisessa kansainvälisessä järjestelmässä valtiot ovat tasavertaisessa asemassa, eikä voimapolitiikalla ole merkitsevää valtaa. Usko yhteisiin sääntöihin, kiihkoton asiakysymyksiin keskittyminen sekä kompromissivalmius ovat syvään juurtuneita suomalaisen poliittisen kulttuurin elementtejä, jotka ovat läsnä myös Suomen EU-politiikassa ja määrittävät suomalaisten päätöksentekijöiden ja -valmistelijoiden ennakkokäsityksiä, valintoja ja ratkaisumalleja päätöksentekotehtävissä. Juridiseen yhteistyöhön keskittyminen ja sääntöjen kirjaimellinen noudattaminen saattavat saada aikaan virhetulkintoja omasta paremmuudesta ja asiantuntijuudesta sekä EU-yhteistyöstä, jos ei oteta huomioon sitä, että päätöksentekoon osallistuvat muut jäsenvaltiot saattavat katsoa päätöksentekoa erilaisten, poliittista yhteistyötä painottavien uskomusten kautta.

5.2.3. Ideologiaton pragmatismi ja konsensushakuisuus

Kolmas tutkimuksessa sekä haastatteluissa esiin piirtynyt uskomus suomalaisen ulkopoliitikanteon taustalla on ideologiaton pragmaattisuus ja konsensushakuisuus. Suomen ulkopoliittisessa kannanmuodostuksessa vältetään voimakkaita kannanottoja ja ideologista värittyneisyyttä ja pyritään sopeutumaan maailmanpoliittiseen tilanteeseen ja päätöksenteossa pyritään mahdollisimman pitkälle vietyyn yksimielisyyteen. Näin uskotaan saavutettavan etua pienelle valtiolle.

Moraali ulkopoliitiikan vahvana argumenttina ei perinteisesti kuulu Suomen ulkopoliittikkaan. Suomen ulkopoliittikkaa on ennemmin määrittänyt realistinen suhtautuminen selviämiseen suurvallan naapurina. Pursiainen ja Saari kuvaavat Suomen suhtautumista Baltian maiden itsenäistymiseen maltilliseksi. Muiden Pohjoismaiden äänekäs tuki Baltian maiden itsenäistymispyrkimyksille oli Suomelle vierasta. Suomessa ajateltiin, että Baltian maat, kuten Suomikin, joutuisivat kuitenkin seisomaan omilla jaloillaan Neuvostoliiton kyljessä. Kansainvälinen tuki olisi vain moraalista, eikä moraalilla kansainvälisessä politiikassa päästä

pitkälle asioidessa suurvallan kanssa. Suomen linjaa on määrittänyt maltillinen reaalipoliittisuus. (Pursiainen & Saari 2003, 144.) Kylmän sodan aikana Suomen päätöksenteon perussäännöt olivat “odota ja katso” ja “ei saa provosoitua”. Päätöstä tehtäessä pitää odottaa, kunnes tietoa kehityksen suunnasta on saatavilla, peilata niitä omista intresseistä ja mahdollisuuksista käsin ja pelata varman päälle. Jatkuvuus ja johdonmukaisuus sekä tilanteeseen sopeutumisen kyky olivat arvostettuja. (Lintonen 2003, 187.) Erkka Railon mukaan Suomen ulkopoliittikkaa ohjailleet arvot ja asenteet - mahdollisimman pitkälle viety länsi-integraatio, varovaiset suhteet itänaapuriin sekä pienen eliitin näkemykseen ja päätöksiin perustunut ulkopoliittikka - jatkuivat myös uudessa kylmän sodan jälkeisessä rakenteessa. Suomen ulkopoliitiikan johtajatuksena on ollut sopeutua ulkomaailman vaatimukseen ja esiintyä mahdollisimman yksimielisenä. Railo kutsuu näitä arvoja ja asenteita pienen kansakunnan selviytymisstrategiaksi. (Railo 2010, 428.) Helena Rytövuori-Apunen näkee jatkumoa Suomen kylmän sodan aikaisen puolueettomuuspolitiikan ja Suomen yhteisöllisyyttä painottavan, muutopuoleen ja menettelytapoihin asiasisältöjen ajamisen sijaan keskittyvän EU-politiikan välillä. Kummatkin kuvastavat politiikan pinnalla pysymisen taitoa, pienen valtion pyrkimystä pysytellä irti ajan ja paikan politiikan konkreettisista kiistakysymyksistä (Rytövuori-Apunen 2007, 311.)

Tilanteissa, joissa EU-jäsenmaat ovat asettuneet toisiaan vastaan eivätkä ole pystyneet muodostamaan yhteistä kantaa, Suomi on pitäytynyt perinteisissä pikkuvallion varovaisissa kannanotoissa, joille on tyypillistä ulkopoliittinen pragmatismi. EU:n merkitys Suomelle tärkeissä kansainvälisen politiikan asioissa korostuu kuitenkin niissä tilanteissa, joissa EU:n arvellaan voivan esiintyä yhteisenä toimijana. Näissä tilanteissa Suomen politiikka muuttuu rohkeammaksi ja oma poliittinen tila arvioidaan suuremmaksi. (Tiilikainen 2006, 221–222.) Suomen ulkopoliittikka kylmän sodan aikana oli vakaata ja voimakkaan institutionalisoitunutta. Raimo Lintonen nimittää Suomen ulkopoliittikkaa doktriiniksi, jota määrittivät vahva sitoutuminen puolueettomuuteen sekä Neuvostoliiton naapuruuden huomioon ottamiseen. Suhdannepeli ja opportunisti eivät sopineet suomalaisen ulkopoliittikkaan, vaan suhtautumistapa ulkomaailman tapahtumiin oli varovainen ja rauhallinen. Suomi pyrki politiikassaan ennustettavuuteen. (Lintonen 2003, 160) Samanlainen jatkumo määrittää Suomen ulkopoliittikkaa myös osana EU:ta, missä Suomi on pyrkinyt pysymään erossa kiistakysymyksistä ja panostanut yhteisten ratkaisujen löytämiseen. Suomen linjan voidaan katsoa olevan murroksessa, eikä se ole saanut yhtä jäykkiä doktrinäärisiä linjoja kuin kylmän sodan aikana (Forsberg 2000, 263–264). Luoto ja Pesonen luonnehtivat Suomen unionijäsenyyden jälkeistä ulko- ja turvallisuuspoliittista linjaa käytännönläheiseksi mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Suomi on pyrkinyt pitämään huolta pienempien jäsenvaltioiden osallistumismahdollisuuksien tasavertaisuuden kunnioittamisesta unionissa. (Luoto & Pesonen 2006, 279)

Me ollaan Suomessa koettu aina niin että mitä yhteisempää politiikkaa harjoitetaan, jossa on kuitenkin sisältöä, niin sitä vahvempi toimija unioni on ja sitä parempi meille. Se on peruslinjaus, että me ollaan pyritty yhteisen politiikan vahvistamiseen. Joskus me ollaan ehkä oltu liian sinisilmäisiä siinä, oltu toiveikkaampia kuin mikä olisi ollut realistista sen suhteen, että miten löydetään yhteistä politiikkaa. [...] Meidän oma aktiivisuus kantojen muodostamisessa on ollut vähäisempää, meidän aktiivisuus silloin, kun sisältöä on määritelty, on rajoittunut näihin meille itselle kaikista tärkeisiin kysymyksiin. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

Ideologiattoman pragmatismien korostuminen Suomen ulkopoliitikassa on kytköksissä ulkopoliittiseen päätöksentekokulttuuriin, joka ei kannusta erimielisyyteen ja vaihtoehtojen esittämiseen. Konsensushakuisuus on yksi suomalaisen päätöksenteon perusmenetelmistä. Se voi tarkoittaa yhteisten päätöspäätösten etsimistä, mahdollisimman laajan tukipohjan tavoittelua ja etenemistä vähitellen ristiriitojen välttämiseksi. Toisaalta konsensushakuisuus voi myös tarkoittaa kahlitsevaa päätöksentekokulttuuria: keskustelun rajoittamista, valtavirran ulkopuolelle asettumisen kokemista riskialttiina, vastarannankiiskien roolin ottavan vaikutusvallan menettämistä. (Lintonen 2003, 188.)

Ulkopoliittinen päätöksenteko on Suomessa perustunut laajaan yksimielisyyteen, eivätkä merkittävät yhteiskunnalliset toimijat ole julkisesti kyseenalaistaneet virallisia ulkopoliittisia linjauksia. Raunio mukaan Suomen integraatiopolitiikkaa on jäsenyyden alkuvuosina leimannut laaja eliittikonsensus (Raunio 2006, 66). EU-jäsenyys ja Suomen EU-politiikka eivät ole herättäneet voimakkaita vastalauseita puoluekentälläkään.⁶⁸ Kun kylmän sodan aikaan länsi-integraation kannattajat saivat vastustusta vasemmisto-oppositiosta, EU-integraatiota on kannattanut kansanäänestyksen kahtiajaon jälkeen jokainen poliittinen puolue, jotkut kriittisempiä äänenpainoja käyttäen. Suomalaisten suuri enemmistö on tukenut kansainvälistymistä ja avautumista, vastustajat ovat edustaneet ennemmin sisäänpäin kääntynyttä kansallismielisyyttä kuin vasemmistolaisuutta. (Paavonen 2010, 405–406.) Asukasluvultaan pienissä jäsenvaltioissa, kuten Pohjoismaissa, on korostunut tarve koordinoida kansallista EU-politiikkaa ja varmistaa kaikkien kansallisten toimijoiden tukevan yhtenäistä kansallista linjaa. Tämän on katsottu parantavan pienten valtioiden asemaa EU-päätöksenteossa. (Raunio 2006, 54.) Valtioneuvoston kanslian EU-vaikuttamistyötä arvioivassa selonteossa asetetaan tavoitteeksi suomalaisten toimijoiden mahdollisimman yhdenmukainen viestiminen EU-elimissä ja toivotaan myös suomalaisten sidosryhmien seuraavan ”mahdollisuuksien mukaan” Suomen hallituksen kantoja EU-vaikuttamistyössään (VNK 2009b, 21).

Ulkopoliittisessa keskustelussa julkisuudessa painotetaan yleismaailmallisia perusteita ja

⁶⁸ Keskustelu eurokriisin vaikutuksista suomalaisen EU-politiikanteon heräämiseen ja kärjistymiseen on laajuudeltaan liian mittava tässä tutkimuksessa toteutettavaksi eikä se koske ajallisesti päätöksentekotehtävän vuosia 2003–2005. M.O.

humanitaarista vastuuta, ei kansallisia intressejä, suoria hyötyjä Suomelle (Railo 2010, 408). Myös tiedotusvälineissä on toistunut suomalainen EU-konsensuspolitiikka. Raunio ja Wiberg kysyvät, onko konsensuksen hinta - kriittisen keskustelun puuttuminen ja ylimielisyyteen taipuvaisen, heikkoon oppositioon tottuneen hallituksen - liian kova nähden väitteeseen konsensus-Suomen lisääntyneestä vaikutusvallasta EU-tasolla (Raunio & Wiberg 2000, 288). Keskustelun vähäisyys tuli ilmi myös yhdessä haastattelussa.

Ei sellaista oikein ollut, julkista keskustelua. Niin kuin yleensäkin, Suomessa puhutaan hirveän vähän ulkopoliitikasta, eikä tästäkään asiasta. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

EU-päätöksenteossa paine konsensukseen ja ennakoivaan sopeutumiseen on merkittävä. Päätöksenteossa ääripäiden kannat eliminoituvat, kun kaikkien jäsenmaiden näkemyksiä sorvataan yhteen. Suomi ei juuri koskaan ole sijoittunut näihin ääripäihin, vaikka sillä olisikin ollut omia tavoitteita. Suomessa on ymmärretty, että EU:n valtavirran suuntaa pieni maa ei pysty muuttamaan, mutta voi realistisesti ja rakentavasti pyrkiä vaikuttamaan siihen. Poikkiteloin asettumisen kynnys on ollut korkea, jos se tarkoittaisi Suomen yksin tai lähes yksin jäämistä. Forsbergin ja Pursiaisen mukaan on vaikea löytää esimerkkejä sellaisesta tilanteesta, jossa Suomi olisi joutunut vakavaan ristiriitaan muiden unionimaiden kanssa tai erityisen vaikean EU-päätöksen eteen (Forsberg & Pursiainen 2003, 24). EU-päätöksentekoa, jossa mukaan on saatava suuri määrä toimijoita, määrittää usein "poliittinen rationaalisuus", joka näyttäytyy kompromissien ja vaatimattomien, epämääräisten tavoitteiden keinoin. Poliittinen rationaalisuus tarkoittaa vaikuttamisen vaikeuksien huomioon ottamista sekä pyrkimystä hallita unionin jäsenten erisuuntaisia kantoja. (Lintonen 2003, 271.) EU-päätöksenteossa ilmenee usein painetta yhdenmukaisuuteen ja ennakoivaan mukautumiseen suurten jäsenmaiden ohjaamaan valtavirtaan. Lintonen kysyy, oliko päätös liittyä Euroopan unioniin Suomen viimeinen ulkopoliittinen päätös. Suomi on kasvanut ottamaan kantaa EU:n jäsenenä lukuisiin kriiseihin ja osallistunut aktiivisesti kriisien ratkaisuun EU:ssa, mutta Suomen politiikan itsenäisyys on näyttänyt hävinneen tai heikentyneen EU:n jäsenenä. Päättääkö EU Suomenkin puolesta? Joutuuko Suomi mukautumaan osittain vastoin omia preferenssejään ja ilman todellisia vaikutusmahdollisuuksia? Paine konsensukseen, ennakoiva mukautuminen ja yhteistyöhön sosiaalistuminen vaikuttavat EU:n päätöksentekoon tuntuvasti. Suomen toimintalinjana on ollut pyrkiä vaikuttamaan valtavirrassa realistisesti ja rakentavasti, mutta ulkopoliittisen johdon liikkumatila on pieni. (Lintonen 2003, 273, 280.) Ministeriöiden virkamiehet kiistävät Risto Lampisen haastatteluissa johdonmukaisesti sen, että Suomi taipuisi EU-tason neuvotteluissa helposti muiden kantoihin ja luopuisi liian helposti omista näkökannoistaan. Toisaalta jos Suomen kanta ei sellaisenaan ole menossa läpi, virkamiehet pyrkivät rakentavalla asenteella ratkaisuun, joka olisi Suomen kantoja mahdollisimman paljon mukaileva. Tämän

lähestymistavan on katsottu johtaneen parempaan lopputulokseen kuin esimerkiksi Ruotsin omaksuman joustamattomuuden. (Lampinen 2000, 152.)

Konsensusperiaatteen korostaminen sekä EU-tasolla että suomalaisessa ulkopoliittisessa päätöksenteossa ja keskustelussa tarkoittaa sitä, että Suomesta ei kehity sellaista proaktiivista vaikuttajaa, jota selonteissa maalataan (esim. VNK 2009a, 2009b). Uskomus siihen, että kaikkien toimijoiden on seurattava yhteistä linjaa ja oltava samaa mieltä, jotta pienen valtion edut toteutuisivat, rajoittaa uusien ideoiden ja vaikutuskanavien syntyä. Suomen pyrkimys vaikuttaa ja päästä mukaan niihin pöytiin, joissa päätöksiä tehdään, on ristiriidassa sen uskomuksen kanssa, että Suomen ei pienenä valtiona tulisi pyrkiä ottamaan kantaa maailmanpolitiikan kiistakysymyksiin. Pienen valtion selviytymisstrategia tekee Suomen ulkopoliitikasta käytänteisiin ja yhteisten päätösten syntymiseen takertumista, vaikuttamista vaikuttamisen vuoksi, sen sijaan, että Suomella olisi selkeästi määritelty kanta kiistakysymyksiin. Erkki Railo kritisoi Suomen pyrkimystä mallioppilaan käytökseen kansainvälisillä areenoilla ja peräänkuuluttaa avointa keskustelua Suomen ulkopoliitikasta ja länsi-integraation tavoitteista ja konkreettisista eduista. Muiden vaatimuksiin sopeutumalla suomalaisten omat tarpeet ja toiveet jäävät sivuasemaan, eikä myöntymysten vastavuoroisuudesta ole takeita. (Railo 2010, 430.) Retrospektiivistä tarkasteltuna päätöksentekijät myös kritisoivat Suomen sinisilmäistä suhtautumista EU-yhteistyöhön. Vaikka tyytymättömyyttä tuli haastatteluissa esiin, selkeää muutosajatusta, toivetta Suomen kriittisemmästä suhtautumisesta ja itsenäisemmän linjan ajamisesta, ei tullut esiin.

Me koettiin, että EU:n pitäisi toimia vahvemmin yhteisenä toimijana, vahvempana toimijana. Ehkä me asetettiin enemmän toiveita sille kuin mikä oli ikinä realistista. (Haastattelu 3, 25.8.2011)

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELU

Tutkimuksessa tarkasteltiin Suomen ulkopoliittista päätöksentekoa YUTP:n rakenteessa ja Kiinan asevientikieltodebattiin liittyen eri teorianäkökulmista, koska tutkimuskysymyksiin haluttiin vastata mahdollisimman monipuolisesti ja todellisen päätöksentekotilanteen eri аспектеjä arvioiden. Miksi Suomi päätti tukea Kiinan asevientikiellon poistamista? Millaista poliittista kädenvääntöä, millaisia intressejä, millaisia mielikuvia ja uskomuksia päätöksen takaa löytyy? Byrokraattisen politiikan ja päätöksentekoprosessin intressien avaamisen näkökulmasta Suomen päätös tukea Kiinan asevientikiellon poistamista juonsi juurensa toisaalta aktiivisiin pelaajiin ulkoasiainministeriön valmistelevalla osastolla, toisaalta päätöksentekoprosessissa esiin tulleiden intressien yhteensopivuuteen ratkaisun kanssa. Ulkoministeriön sisällä kehittyneessä

päätöksentekoprosessissa EU-Kiina-suhteiden patitilanteeseen turhautunut Aasia-osasto loi päätöksenteolle kehyksen, jossa myönteinen suhtautuminen kiellon poistamiseen oli oletusarvona. Asevalvontayksikön agendalla oli käytännesääntöjen uudistustyö, ja se sai pelattua käytännesääntöjen korostamisen Suomen kannanmuodostuksen lähtökohdaksi, ”ainoaksi legitimiiksi perusteeksi”. Päätöksentekoprosessissa ilmitulleet Suomen intressit ja tavoitteet tukivat asevientikiellon kumoamista puoltavan kannan valitsemista. Päällimmäisenä tavoitteena korostui yhteisen EU-säännöstön, aseviennin käytännesääntöjen, tiukentaminen ja asekaupan saaminen läpinäkyvämpään kontrolliin. Vaikka kaupallisten intressien todettiin olevan läsnä keskustelussa, puolustustarviketeollisuuden intressejä vähäteltiin. On oletettavaa, että viennistä elävä suomalainen asetarviketeollisuus ei olisi käytännesääntöjen säädellässä Kiinan asevientä jäänyt ihmisoikeushuolien vuoksi ilman kauppvoja, koska ne eivät ole estäneet myöskään kaksikäyttöteknologian vientiä Suomesta Kiinaan, vaikka samat periaatteet tulisi ottaa huomioon myös kaksikäyttötuotteiden vientilupia myönnettäessä. Päätös tukea asevientikiellon poistoa sopi myös Suomen maltillisen myönteisen Kiina-politiikan intresseihin, ja erään haastateltavan arvion mukaan päätöksen perimmäinen motiivi oli miellyttää Kiinaa. Suomen intressiksi määriteltiin myös YUTP:n vahvistamien päätöksen kautta. Päätöksentekokulttuuri oli tapauksessa formaalia ja vähäeleistä, vaikka vaihtoehtoistakin keskusteltiin. Hallinnon sisällä ei kuitenkaan esiintynyt voimakkaita tai toisilleen vastaisia intressejä, vaan päätöksenteko koettiin yhteisenä tehtävänä, pyrkimyksenä löytää paras mahdollinen ratkaisu Suomelle, mikä kuvaa hyvin konsensuspätöksentekoa. Päätöksen lopputulema oli luonnollinen intressien välinen tasapainotila, jonka kaikki pelaajat saattoivat hyväksyä ja perustella oman hallinnonalansa mukaan.

Uskomusjärjestelmän ja mielikuvien purkaminen avasi päätöksentekijöiden ajattelumalleja ja toi syvyyttä päätöksentekoprosessissa esiin nousseille Suomen tavoitteille. Suomen päätös tukea Kiinan asevientikiellon poistamista seurailee analyysissa kuvattua Suomen ulkopoliittista uskomusjärjestelmää. Suomi halusi hakea ratkaisua osana YUTP:a, jonka koettiin olevan Suomen ulkopoliittisen olemassaolon turvasatama. Suomi painotti ratkaisussaan käytännesääntöjä, joiden taustalla vaikutti päätöksentekijöiden uskomus juridisen kv-yhteistyön voimaan. Suomi ei ollut päätöksenteon etulinjassa EU:ssa eikä vaatinut Kiinalta vastalahjoja, mikä kuvastaa Suomen moralisoinnista ja kärkeistä kommenteista pidättäytyvää, joukkoon sulautuvaa ulkopoliittista linjaa. Mielikuvat vaikuttivat olevan uskomuksille alisteisia ja osittain ristiriitaisia uskomusten kanssa: Kiina miellettiin pahaksi, vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin syyllistyväksi valtioksi, mutta Suomen ulkopoliittiseen uskomusjärjestelmään ei kuulu moralisointi ja sormella heristely. Mielikuva YUTP:sta kuvastui negatiivissävytteisenä – yhteisen linjan löytämisen ja siinä pysyminen koettiin vaikeaksi ja turhauttavaksi. Kuitenkin osana uskomusjärjestelmää YUTP:a

pidettiin Suomen ulkopolitiikan ohjenuorana sekä Suomen paikan määrittäjänä osana läntistä integraatiota. Juridista päätöksentekoa korostava kansainvälinen yhteistyö uskomuksena piti pintansa ja koettiin pienen valtion vaikutuskanavaksi, vaikka päätöksentekijöiden mielikuvissa EU-yhteistyö näyttäytyi suurten valtioiden säännöistä piittaamattomuutena ja päätöksenteon poliittisten aspektien korostumisena asiakysymysten ja säännösten sijaan.

Teoriafuusio FPA-tutkimuksen byrokraattisen ja psykologisen lähestymistavan yhdistelmällä onnistui hyvin, vaikka monisyisen teoreettisen lähestymistavan valinta tuottikin suuren määrän selvitettäviä faktoreita ja tutkimuksen sivumäärä laajeni yli ennakko-odotusten. Tapaustutkimuksen haasteeksi osoittautui analyysin monialaisuus ja asiantuntemuksen tarve alueilla, joilla ei alkuperäisioletusten mukaan pitänyt olla suurta roolia tutkimuksessa, kuten EU:n asevientilainsäädännön yksityiskohdilla. Haasteeksi osoittautuivat myös aineiston laajuus ja rajaamisen vaikeus: miten erottaa keskeiset intressit; mitä voi jättää pois analyysistä, vaikka joku haastateltavista olisikin sitä korostanut. Haastatteluja pidän onnistuneina ja tutkimusta rikastuttavina, vaikkakin ensikertalaisen haastattelijan oli välillä vaikea murtaa PR-puhetta ja muistaa vaatia konkreettisia vastauksia. Pidän kuitenkin arvokkaana lähestymistapojen yhdistelmää, joka mahdollisti tapauksen monipuolisen selittämisen. Pelkän byrokraattisen politiikan avulla tapauksen avaaminen olisi tuottanut suppean kuvauksen byrokraattisista käytänteistä ja asettanut painoarvoa epämääräisille, aineettomille ja osastottomille intresseille, joita byrokraattisen politiikan teoria ei ole hyvä perustelemaan. Pelkän byrokraattisen politiikan valinta teoriapohjana olisi antanut suuren roolin yksittäisille ulkoministeriön osastoille päätöksen muotoilijoina ja intressien määrittelijöinä, vaikka uskomusjärjestelmäanalyysin perusteella voidaan sanoa, että mielikuvat, uskomukset ja tavoitteet Suomen ulkopolitiikan taustalla olivat hyvin yhteneväisiä kaikilla päätöksentekoon osallistuneilla. Byrokraattinen politiikka toimi tutkimuksessa tienraivaajana ja päätöksentekoprosessin määrittäjänä. Ilman päätöksentekoprosessin avaamista ja analysointia psykologisen lähestymistavan valjastaminen, mielikuvien ja uskomusjärjestelmän määrittely, olisi ollut perusteettomampaa. Ensimmäisellä analyysiluvulla saatiin määriteltä, mitä intressejä ja tavoitteita päätöksentekoon liitettiin, toisella se, miksi näihin päädyttiin. Teorianäkökulmasta kiinnostavin jatkokysymys tutkimukselle olisi pohtia, missä vaiheessa ristiriitaiset mielikuvat ja operationaalinen todellisuus alkavat vaikuttaa Suomen ulkopoliittiseen uskomusjärjestelmään. Kääntyykö uskomusjärjestelmä, kun on tarjolla tarpeeksi sen vastaista tietoa ja vallalla olevia mielikuvia? Syntyykö paradigmanuutoksenomainen kognitiivinen vallankumous, kun uskomusjärjestelmää tukevat mielikuvat ovat riittävän ristiriitaisia uskomusten kanssa? Mikä uskomuksista on vahvin; millaisia uskomuksia voi syntyä geopolitiikan ja väestörakenteen pysyessä

samoina?

Suomalaista ulkopoliittista keskustelua ja päätöksentekoa määritelleet konsensushenki sekä vaihtoehtottomuus voivat osaltaan vaikuttaa siihen, että päätöksentekijöiden uskomusjärjestelmässä esimerkiksi YUTP:n rooli oli korostunut aiheeseen liitetystä negatiivisista mielikuvista huolimatta. Vaikka EU koettiin Kiina-suhteissa lisätyötä aiheuttavaksi rakenteeksi, josta oli hyötyä vain teknisissä kysymyksissä, yhteiseen politiikkaan haluttiin kovasti panostaa. Puhetta YUTP:sta vaivasi mainosmaisuus ja PR-puhemaisuus: haastateltavat tunsivat tarvetta korostaa YUTP:n tärkeyttä vaikka seuraavalla lausunnollaan totesivat sen toimimattomuuden. Kukaan haastateltavista ei kuitenkaan kyseenalaistanut Suomen panostusta yhteisen ulkopolitiikan ajamiseen tai esittänyt vaihtoehtoisia toimintamalleja. Tutkimusta varten haastateltu Kiina-tutkija kuitenkin arvelee, että hallinnon sisällä käydään enenevissä määrin keskustelua YUTP:n merkityksestä.

Viime aikoina on ollut sellaista keskustelua Suomessa, että onko Suomen kannalta järkevää laittaa niin paljon energiaa ja aikaa Kiina-politiikan muodostamiseen ja EU-positioiden koordinoimiseen, kun suuret maat ajavat kuitenkin omaa asiaansa. Että olisiko järkevämpää keskittyä omaan asiaan, huolehtia siitä, että Suomen ja Kiinan bilateraalisuhteet toimivat ennen kaikkea. Vähän niin kuin hukkaan heitettyä aikaa. [...] Tällainen tulkinta on aika yleinen, tuntuu olevan niin että monessakin mielessä on otettu muutama askel taaksepäin EU-asioissa, alettu miettiä taas kansallisen ajattelun kautta, johtuen siitä, että koko EU-kuvio on vähän levällään kaiken kaikkiaan. Vaikka Suomi on ollut vahvimpia yhteisen ulkopolitiikan ja komission roolin kannattaja, Suomessakin nyt puhutaan siitä, että olisiko sittenkin syytä panostaa enemmän bilateraalisuhteisiin. Ollaan menty jo aika pitkälle siinä, Suomi ei ole suinkaan etunenässä ajamassa tätä ajattelua, mutta jos näköjään kaikki suuret maat ja enenevästi muutkin ajattelevat bilateraalisuhteiden kautta, onko meidän järkeä pitää lippua ylhäällä, jos olemme ainoana maana siinä. (Haastattelu 21.7.2011)

Tapaustutkimuksen ajankohta osui vuosille 2003–2005, mutta koska haastattelut toteutettiin 2011, haastateltavien näkemykset heijastelevat myös nykyhetken keskusteluilmapiiriä. Keskustelu YUTP:n kriisistä ja ulkopolitiikan uudelleen kansallistamisesta käy kuumana tutkimuksessa ja on heräämässä myös Suomessa. Ulkoministeri Tuomioja totesi Euobserverin haastattelussa jäsenvaltioiden olevan YUTP:n toteutuksessa enemmän hajallaan kuin ennen YUTP:lle uusia rakenteita luoneen Lissabonin sopimuksen voimaantulusta. Tuomiojan mukaan suurin ongelma on, että jäsenvaltiot eivät halua työskennellä yhdessä ja eteneminen kaatuu muutaman vastarannankiiskun vastustukseen. Tuomiojan mukaan halukkaiden tulisi silti edetä. (Rettman 12.3.2013.) EFCR:n raportin mukaan eurokriisin myötä käynnistynyt ulkopolitiikan uudelleen kansallistaminen on näkynyt etenkin suurten jäsenvaltioiden johtajuuden vähentymisenä sekä pienten valtioiden, kuten Ruotsin ja Alankomaiden astumisena näkyvämpään rooliin. Suomi osoitti

raportin mukaan johtajuutta neljässä YUTP-kysymyksessä, kun taas Ruotsin ja Hollannin vastaavat luvut olivat 10 ja 8. (EFCR 2013, 18.) Pienissä jäsenvaltioissa hyöty yhteisestä globaalista politiikasta koetaan suuremmaksi kuin merkittävään asemaan maailmanpolitiikassa tottuneissa suurissa jäsenvaltioissa (Dennison 11.2.2013).

Tutkimuksessa tuli mainosmaisen YUTP-puheen lisäksi esiin se, että Suomelle tärkeämpää on yhteisten kantojen löytäminen kuin EU-politiikan suuntaan vaikuttaminen. Tutkija Mika Aaltola kutsuu Suomen ulkopolitiikkaa liturgioiden toisteluksi, joille ei konsensuskulttuurissa synny omistajuutta. Hän penää Suomen ulkopolitiikan taustalle strategioita, joiden takana myös seistään. (Aaltola 2012.) Suomessa käydään parhaillaan keskustelua siitä, aiheuttaako Suomen joustamattomuus eurokriisin ratkaisuyrityksissä Suomelle huonon maineen EU:ssa (HS 13.3.2013). Mallioppilaan käytöksestä lipsuminen on vastaista tässä tutkimuksessa kuvaillulle ulkopolitiikan uskomusjärjestelmälle, mutta on saanut aikaan orastavaa keskustelua Suomen ulkopolitiikan ja EU-politiikan suunnasta. Haastatteluissa kuvastui vahva toive päätöksentekijöiden keskuudessa siitä, että EU:n tulisi olla merkittävä globaali toimija, vastapaino ja itsenäisen linjan edustaja maailmanpolitiikassa. Nähtäväksi jää, pyrkiikö orastava suomalainen ulkopoliittinen keskustelu määrittämään tarkemmin Suomen ulkopolitiikan tavoitteet ja vaikuttamismahdollisuudet EU:n sisällä. Kun suomalaisten toimijoiden omistajuuden tunne yhteisestä politiikasta kasvaa päätöksien sisältöön vaikuttamalla, mainospuhe vaihtuu linjapuheeksi.

LÄHTEET

Primääriaineisto: Haastattelut

Asiantuntijahaastattelut

Kansainvälisen politiikan professorin haastattelu, aihe UM:n päätöksentekokulttuuri, 23.5.2011, Tampere.

Suomalaisen Kiina-tutkijan haastattelu, aihe EU-Kiina-politiikka ja Suomen Kiina-suhteet, 21.7.2011, Helsinki.

Päätöksentekijähaastattelut

Haastattelu 1, 24.8.2011, Helsinki.

Haastattelu 2, 24.8.2011, Helsinki.

Haastattelu 3, 25.8.2011, Helsinki.

Haastattelu 4, 17.10.2011, Helsinki.

Haastattelu 5, 17.11.2011, Helsinki.

Sekundääriaineisto:

Instituutioaineisto

Eduskunta

Kirjallinen kysymys 662/2006 vp.

Täysistunnon pöytäkirja PTK 46/2004 vp.

Täysistunnon pöytäkirja 96/2006 vp.

Täysistunnon pöytäkirja 43/2008 vp.

Täysistunnon pöytäkirja 62/2009 vp.

Ulkoasiainvaliokunta, 17/2004 vp.

Ulkoasiainvaliokunta (2006): Menettelytavat ja käytäntö yhteistoiminnassa ja yhteistyössä.

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 13/2006 vp.

EU-ministerivaliokunta

Tavoitemuistio UM2004-00974 16.4.2004.

Tavoitemuistio UM2004-03136 12.11.2004.

Puolustusministeriö

Annual Report According to the EU Code of Conduct on Arms Exports. National Report for Finland for 2003; 2004; 2005; 2006; 2007. Suomen aseviennin tilastot vuosilta 2002-2006.

Ulkoasiainministeriö

Ulkoasiainministeriö (2003): Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2003. Helsinki 14.3.2003.

Ulkoasiainministeriö (2004): EU/YUTP/Eduskunnan informoiminen; Euroopan Unionin Kiinaan kohdistama asevientikielto . UTP 8/2004 vp 31.3.2004.

Ulkoasiainministeriö (2006): Amnestyn kynttiläpalkinto ulkoministeriön asevalvontayksikölle. Lehdistötiedotteet 7.12.2006.

Ulkoasiainministeriö (2009): Ulkoasiainministeriön vuosikertomus 2008. Ulkoasiainministeriön viestintä- ja kulttuuriosaston viestintäyksikkö .

Ulkoasiainministeriö (2011): Maatiedosto Kiina. Päivitetty 30.6.2011. Luettu 18.12.2012 osoitteessa <http://www.formin.fi/public/default.aspx?nodeid=17999&culture=fi-FI&contentlan=1&displayall=1>

Kaksikäyttötuotteet – kansalliset vastuuviranomaiset,
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=34595&contentlan=1&culture=fi-FI>, luettu 1.12.2012.

Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta.
<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=15753&contentlan=1&culture=fi-FI>, luettu 1.12.2012.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia (2009a): Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta . Vahva unioni maailmassa. Vahva kansalainen unionissa . Vaikutusvaltainen Suomi Euroopassa . Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2009.

Valtioneuvoston kanslia (2009b): EU-vaikuttamistyö. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2009.

Euroopan unioni

Neuvosto

European Council, Conclusions, Madrid on June 27, 1989.

European Council, European Union code of conduct on arms exports. 1998, 8675/2/98

European Council, Presidency Conclusions, DOC/03/5, 12 December 2003.

Council of the European Union, Fifth - ninth annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports. EU:n aseviennin käytännėsääntöjen toimeenpanon raportit vuosilta 2003–2007.

2559th Council meeting – External relations - Brussels, 26 January 2004

2577th Council meeting – External relations - Luxembourg, 26 and 27 April 2004

Council of the European Union, Presidency Conclusions, 16/17 December 2004, 16238/1/04 REV 1

Council of European Union, Guidelines on the EU's Foreign and Security Policy in East Asia. Brussels 20.12.2007.

Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment

Council Regulation (EC) No 428/2009 setting up a Community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items.

Parlamentti

European Parliament Resolution on Removal of the EU embargo on arms sales to China (P5_TA(2003)0599)

Komissio

European Commission (2005): National Indicative Programme (NIP) 2005-2006.

European Commission (2006): *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*.

European Commission (2008): Restrictive measures.

European Commission (2012): Facts and Figures on EU-China trade.

Kirjallisuus ja artikkelit

Aaltola, Mika (2012): *Ulkopolitiikkamme on lintukotokonsensuksen vanki - puhe muuttuu nopeasti liturgiseksi*. Suomen Kuvalehden Blogit, 30.12.2012. Luettu 12.2.2013 osoitteessa

<http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/ulkopolitiikkamme-on-lintukotokonsensuksen-vanki-puhe-muuttuu-nopeasti-liturgiseksi>.

Allison, Graham T. (1971): *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Allison, Graham T. (1987): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". Sivut 282-331 teoksessa: Viotti, Paul & Mark Kauppi (1987): *International relations theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: Macmillan Publishing Company.

Amnesty International, IANSA, Oxfam (2006): *Arms without borders. Why a globalised trade needs global controls*. Control Arms Campaign. Luettu 7.11.2011 osoitteessa

www.amnesty.org/en/library/info/POL34/006/2006.

Anthony, Ian (2005): *Militarily relevant EU-China trade and technology transfers: Issues and problems*. Artikkelit esitetty konferenssissa Chinese military modernization, CSIS 19-20.5.2005.

Luettu 10.1.2012 osoitteessa www.archives.sipri.org/contents/expcon/2005-0601chitechtransfer.pdf.

Barysch, Katinka, Charles Grant & Mark Leonard (2005): *Embracing the Dragon. The EU's partnership with China*. London: Centre for European Reform.

Bates, Robert et al. (2000): "Analytical Narratives Revisited." *Social Science History* 24/4, sivut 686-697.

Bauer, Sibylle (2003): "The EU Code of Conduct on Arms Exports – enhancing the accountability of arms export policies?" *European Security*, Volume 12, Numbers 3-4/2003, sivut 129-147.

Bauer, Sibylle & Ivana Micic (2010): "Controls on security related international transfers". Sivut 447-466 teoksessa SIPRI Yearbook (2010): *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

BBC (18.4.2005): *Q&A: China arms embargo row*, 18.4.2005. Luettu 25.1.2012 osoitteessa: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/4329613.stm>

Berkofsky, Axel (2006): "The EU-China Strategic Partnership: Rhetoric versus Reality". Sivut 103-114 teoksessa Zaborowski, Martin ed. (2006): *Facing China's Rise. Guidelines for an EU Strategy*. Chaillot Paper no .94. Paris: Institute for Security Studies.

Bromley, Mark (2008a): *The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports The Czech Republic, the Netherlands and Spain*. SIPRI Policy Paper No. 21 , Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.

Bromley, Mark (2008b): "10 years down the track – the EU Code of Conduct on arms exports". European Security Review No. 39, July 2008, sivut 11-14.

Bromley, Mark (2012): *Review of the EU Common Position on arms exports: prospects for strengthened controls*. Non-Proliferation papers No. 12. Brussels: EU Non-Proliferation Consortium.

Brown, Scott A. W (2011): "Anything But Arms? Perceptions, the European Union and the Arms Embargo on China". Journal of Contemporary European Research. Volume 7, issue 1/2011, sivut 23-40.

Carlsnaes, Walter (1992): "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis". International Studies Quarterly 36/1992, sivut 245-270.

Casarini, Nicola (2006): *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*. Paris: The European Union Institute for Security Studies.

Casarini, Nicola (2009): *Remaking Global Order. The Evolution of Europe-China Relations and its Implications for East Asia and the United States*. Oxford: Oxford University Press.

Cendrowicz, Leo (2010): *Should Europe Lift Its Arms Embargo on China?* Time, 10.2.2010. Luettu 25.1.2012 osoitteessa: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1961947,00.html>

China Daily (11.10.2010): *US may lift Chinese arms embargo*. 11.10.2010. Luettu 25.1.2012

osoitteessa: http://www.chinadaily.com.cn/world/2010-10/11/content_11391812.htm

China Daily (14.3.2005): *Anti-Secession Law adopted by NPC*. Luetu 12.2.2010 osoitteessa http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-03/14/content_424643.htm

Chinese Ministry of Foreign Affairs (2003): *China's EU Policy*. Beijing, October 2003. Saatavilla osoitteessa: <http://www.china.org.cn/e-white/20050817/index.htm>

CNS News (13.10.2010): *Obama Administration May Lift U.S. Arms Embargo Imposed on China After Tiananmen Crackdown*. 13.10.2010. Luetu 25.1.2012 osoitteessa: <http://cnsnews.com/news/article/obama-administration-may-lift-us-arms-embargo-imposed-china-after-tiananmen-crackdown/>

COARM (2007): *Ninth annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports*. Notices from European Union institutions and bodies: Council. Official Journal of the European Union 2007/C 253/01.

Defencetalk (3.1.2011): *EU could end China arms embargo early 2011*. 3.1.2011. Luetu 25.1.2012 osoitteessa: <http://www.defencetalk.com/eu-could-end-china-arms-embargo-early-2011-30966/>

Dennison, Susi (2013): *Does size matter? Small states and EU foreign policy*. Euobserver Opinion 11.2.2013. Luetu 14.3.2013 osoitteessa <http://euobserver.com/opinion/119027>.

European Council on Foreign Relations – ECFR (2013): *European Foreign Policy Scorecard 2013*. London: ECFR.

Forsberg, Tuomas (2000): ”Ulkopolitiikka. Puolueettomasta pohjoismaasta tavalliseksi eurooppalaiseksi”. Sivut 263-277 teoksessa: Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.) (2000): *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.

Forsberg, Tuomas & Christer Pursiainen (2003): ”Suomalainen kriisipäätöksenteko”. Sivut 9-28 teoksessa: Forsberg, Tuomas, Christer Pursiainen, Raimo Lintonen, & Pekka Visuri (toim.) (2003): *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.

Forsberg, Tuomas, Christer Pursiainen, Raimo Lintonen, & Pekka Visuri (toim.) (2003): *Suomi ja*

kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin. Helsinki: Gaudeamus.

Fox, John & Godement, Francois (2009): *A power audit of EU-China relations. Policy report.* London: European Council on Foreign Relations.

Förbom, Jussi (2011): ”Kuoleman kaupaksi käymisestä”. Pääkirjoitus PAX 4/2011.

Glen, Carol M & Richard C. Murgu (2007): “EU-China relations: balancing political challenges with economic opportunities”. *Asia-Europe Journal* 5/2007, sivut 331-344.

Grant, Charles & Katinka Barysch (2008): *Can Europe and China shape a new world order?* London: Center for European Reform.

Griffin, Christopher & Raffaello Pantucci (2007): “A Treacherous Triangle? China and the Transatlantic Alliance”. *SAIS Review* vol XXVII no 1, winter-spring 2007, sivut 161-170.

Grimmett, Richard F. & Theresa Papademetriou (2005): *European Union's Arms Control Regime and Arms Exports to China: Background and Legal Analysis.* CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service.

Gupta, Sonika (2010): *Politics of arms embargoes: US-China-EU.* New Delhi: Institute for Peace and Conflict Studies.

Helsingin Sanomat (6.11.2007): *Sotatuote-epäily esti viennin Kiinaan.* HS.fi 6.11.2007, luettu osoitteessa <http://www.hs.fi/paivanlehti/arkisto/Sotatuote-+ep%C3%A4ily+esti+viennin+Kiinaan/aaHS20071106SIITA04ssi>

Helsingin Sanomat (9.8.2011): *Only one Finnish minister likely to meet with Dalai-lama.* HS.fi 9.8.2011, luettu 19.12.2012 osoitteessa <http://www.hs.fi/english/article/Only+one+Finnish+minister+likely+to+meet+with++Dalai+Lama+/1135268408598>

Helsingin Sanomat (13.3.2013): *Poliitikot myöntävät: Suomella EU:ssa räyhähenki.* HS.fi 13.3.2013, luettu 20.3.2013 osoitteessa <http://www.hs.fi/politiikka/Poliitikot+my%C3%B6nt%C3%A4v%C3%A4t+Suomella+EUsa+r%C>

Herrero de Castro, Rubén (2009): “Foreign Policy and Transatlantic Relations: A Matter of Perceptions, Images, Objectives and Decisions”. Sivut 26-46 teoksessa: Fernandez Sola, Natividad & Michael Smith (2009): *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations. Prospective visions from the US and Europe*. London: Routledge.

Herrmann, Richard (1986): “The Power of Perceptions in Foreign Policy Decision-Making: Do Views of the Soviet Union Determine the Policy Choices of the American Leaders?” *American Journal of Political Science*, volume 30, 4/1986, sivut 841–875.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001): *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.

Holtom, Paul & Ivanka Micic (2012): *The European Union Arms Export Control Outreach Activities in Eastern and South Eastern Europe*. Non-Proliferation Papers No 14. Brussels: EU Non-Proliferation Consortium.

Houghton, David Patrick (2007): “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach”. *Foreign Policy Analysis* 3/2007, sivut 24-45.

House of Lords (2010): *Stars and dragons. The EU and China*. European Union Committee 7th Report of Session 2009–10. London: The Stationery Office Limited.

Hudson, Valerie (2005): “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis* 1/2005, sivut 1–30.

Hudson, Valerie (2007): *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishing Group.

Hudson, Valerie (2008): “History and Evaluation of Foreign Policy Analysis”. Sivut 11-30 teoksessa: Smith, Steve, Amelia Hadfield & Tim Dunne (eds.) (2008): *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.

Jervis, Robert (1976): *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton

University Press.

Jervis, Robert (2006): "Understanding Beliefs". *Political Psychology*. Vol. 27, No. 5/2006, sivut 641-663.

Jervis, Robert (2009): "Alliances, Perceptions and Current Frictions". Sivut 5-25 teoksessa Fernandez Sola, Natividad & Michael Smith (2009): *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations. Prospective visions from the US and Europe*. London, Routledge.

Jing, Men (2010): The EU-China Political Dialogue. *EU-China Observer* 5/2010, sivut 2-8.

Keinänen, Markku & Talonpoika, Liisa (2006): "Suomen EU-kantojen muodostaminen". Sivut 252–271 teoksessa: Stubb, Alexander (toim.) (2006): *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan unionissa 1989-2003*. Helsinki: Tammi.

Kinnunen, Jussi (2004): *Managing Europe from home. The Europeanisation of the Finnish Core Executive*. OEUE Phase I, Occasional Paper 3.1 – 09.03. Dublin: The Dublin European Institute.

Kiser, Edgar & Welser, Howard (2007): "The Microfoundations of Analytic Narratives". *Sociologica* 3/2007.

Kreutz, Joakim: "Reviewing the EU Arms Embargo on China: The Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy". *Perspectives: The Central European Review of International Affairs*. Volume 22/ summer 2004, sivut 43-58.

Kubalkova, Vendulka (ed.) (2001): *Foreign Policy in a Constructed World*. New York: M.E. Sharpe.

Lampinen, Risto (2000): "Virkamiehistö. EU-asioiden kansalliset asiantuntijat". Sivut 151–164 teoksessa: Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.) (2000): *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.

Lamy, Steve L. (2008): "Conclusion: Teaching foreign policy cases". Sivut 377-388 teoksessa: Smith, Steve, Amelia Hadfield & Tim Dunne (eds.) (2008): *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.

Levi, Margaret (2002): "Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives." Sivut 108-127 teoksessa Mayntz, Renate (ed.) (2002): *Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit makrosozialer Analysen*. Frankfurt/Main: Campus Verlag. Luettu 12.6.2011 osoitteessa www.yale.edu/probmeth/Levi.pdf 23.02.2011.

Lintonen, Raimo: "Suomen EU-jäsenyyshanke kriisinä" ja "EU-Suomi kriisipäättöksentekijänä". Sivut 149–188 ja 241–282 teoksessa Forsberg, Tuomas, Christer Pursiainen, Raimo Lintonen, & Pekka Visuri (toim.) (2003): *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.

Luoto, Jari & Pesonen, Timo (2006): "Suomi ja Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka". Sivut 272–298 teoksessa: Stubb, Alexander (toim.) (2006): *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan unionissa 1989-2003*. Helsinki: Tammi.

Lähteenkorva, Pekka & Pekkarinen, Jussi (1995): "Suomen lähihistorian tärkeimmät ulkopoliittiset arkistolähteet". Sivut 195–202 teoksessa: Soikkanen, Timo (toim.) (1995): *Lähihistoria. Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*. Turku: Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia.

Mattlin, Mikael (2010): *A Normative EU-Policy towards China. A Mission Impossible?* UPI Working Papers, no. 67/2010. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Mattlin, Mikael (2012): "Dead on arrival: normative EU policy towards China". *Asia Europe Journal* 10/2012, sivut 181-198.

Minz, Alex (ed.) (2007): "Behavioral IR as a Subfield of International Relations". *International Studies Review* 9/2007, sivut 157–172.

Mykkänen, Juri (2001): "Eliittihaastattelu". *Politiikka* 43:2/2010, sivut 108–127.

Paavonen, Tapani (2010): "Eristäytyneestä rajamaasta eurooppalaisen yhteisön ytimeen". Sivut 381–406 teoksessa: Railo, Erkki & Ville Laamanen (toim.) (2010): *Suomi muuttuvassa maailmassa. Ulkosuhteiden ja kansallisen itseymmärryksen historiaa*. Helsinki: Edita Publishing.

Pomper, Miles (2005): "U.S., Israel Seek to Cut Deal On China Arms Sales". *Arms Control Today*,

Pursiainen, Christer & Sinikukka Saari (2003): ”Suomi ja Neuvostoliiton hajoaminen”. Sivut 115–140 teoksessa: Forsberg, Tuomas, Christer Pursiainen, Raimo Lintonen, & Pekka Visuri (toim.) (2003): *Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin*. Helsinki: Gaudeamus.

Pykälä, Jarmo (2012): ”Asekaupan valvonta unohtui vienninedistämisen varjoon”. PAX 1/12.

Railo, Erkki (2010): ”Pienen valtion selviytymisstrategia”. Sivut 407–430 teoksessa: Railo, Erkki & Ville Laamanen (toim.) (2010): *Suomi muuttuvassa maailmassa. Ulkosuhteiden ja kansallisen itseymmärryksen historiaa*. Helsinki: Edita Publishing.

Ranta, Timo & Vierros-Villeneuve, Pilvi-Sisko (2006): ”Suomi ja Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka”. Sivut 299–314 teoksessa: Stubb, Alexander (toim.) (2006): *Marginaalista ytimeen. Suomi Euroopan unionissa 1989-2003*. Helsinki: Tammi.

Rasilainen Aki (1995): ”Lähdekritiikki ja todistusharkinta”. Sivut 60-80 teoksessa: Soikkanen, Timo (toim.) (1995): *Lähihistoria. Teoriaan, metodologiaan ja lähteisiin liittyviä ongelmia*. Turku: Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia.

Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.) (2000): *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.

Raunio, Tapio (2006): ”Poliittinen järjestelmä: konsensusta kansallisen edun hengessä”. Sivut 41–71 teoksessa: Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Tapio (2007): ”Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön”. Sivut 216–263 teoksessa: Tiilikainen Teija et al. (2007): *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Relader, Jukka (2000): ”Suomen matka mielikuvien Eurooppaan”. Sivut 79-94 teoksessa:

Eurooppa-tiedotus (2000): *Suomi 5 vuotta Euroopan unionissa. Toiveita, pelkoja, tosiasioita*. Helsinki: Edita.

Renshon, Jonathan & Stanley Renshon (2008): "The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making". *Political Psychology*, Vol. 29, 4/2008, sivut 509-536.

Rettman, Andrew (18.1.2007): *France blocking plan for EU code on arms exports*. Euobserver, 18.1.2007, luettu 3.1.2012 osoitteessa <http://euobserver.com/13/23296>

Rettman, Andrew (5.1.2011): *EU to keep China arms embargo despite massive investments*. Euobserver, 5.1.2012. Luettu 25.1.2012 osoitteessa: <http://euobserver.com/884/31592>.

Rettman, Andrew (12.3.2013): *Finland: EU countries do not want joint foreign policy*. Euobserver 12.3.2013. Luettu 13.3.2013 osoitteessa <http://euobserver.com/foreign/115557>.

Rosati, Jerel (2000): "The Power of Human Cognition in the Study of World Politics". *International Studies Review* 3/2000, sivut 45-75.

Rytövuori-Apunen, Helena (2007): *Unionin ajan idänpolitiikka*. Helsinki: Edita.

Safer Globe Finland (2011a): *Suomen asevientit 2008. Pienasekauppa – Globaalien turvallisuusongelman juurilla*. Toim. Pykälä, Jarmo ja Pamela Baarman. Helsinki: SaferGlobe Finland, Rauhan ja turvallisuuden tutkimusverkosto.

Safer Globe Finland (2011b): *Suomen asevientit 2009. Kaksikäyttöteknologia – aseita, jotka eivät näytä aseilta*. Toim. Pykälä Jarmo ja Pamela Baarman. Helsinki: Safer Globe Finland, Rauhan ja turvallisuuden tutkimusverkosto.

Schmitt, Burkard (2001): *A common European export policy for defence and dual-use items?* Occasional Papers No. 25. Paris: The Institute for Security Studies, Western European Union.

de Selding, Peter (12.3.2010): *European officials poised to remove Chinese payloads from Galileo sats*. Space News 12.3.2010. Luettu 11.6.2011 osoitteessa <http://www.spacenews.com/article/european-officials-poised-remove-chinese-payloads-galileo-sats#.UVxCbnc4LPY>

Shambaugh, David (2004): "China and Europe: The Emerging Axis". *Current History* September 2004, sivut 243-248.

Shambaugh, David (2005): "The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise". *The Washington Quarterly*, 28:3, Summer 2005, sivut 7-25.

Shambaugh, David, Eberhard Sandschneider & Hong Zhou (eds.) (2007): *China-Europe relations: perceptions, policies and prospects*. Abingdon: Routledge.

Sil, Rudra & Peter Katzenstein (2010): *Beyond Paradigms. Analytical Eclecticism in the Study on World Politics*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Smith, Steve, Amelia Hadfield & Tim Dunne (eds.) (2008): *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.

Stockholm International Peace Research Institute (2005): *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Stockholm International Peace Research Institute (2007): *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Stohl, Rachel (2006): "Wrangling Over Arms Sales to China. Foreign Policy in Focus, A project for the Institute of Policy Studies, 21.11.2006. Luettu 19.1.2012 osoitteessa:
http://www.fpif.org/articles/wrangling_over_arms_sales_to_china

Stumbaum, May-Britt (2007): "Engaging China – Uniting Europe? EU Foreign Policy towards China". Sivut 57-75 teoksessa: Casarini, Nicola & Constanza Musu (eds.) (2007): *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Stumbaum, May-Britt (2009): *Risky business? The EU, China and dual-use technology*. Occasional Paper 80, October 2009. Paris: European Institute for Security Studies.

Suomen Kuvalehti (19.8.2011): *Heidi Hautala tapaa Dalai-laman – Suomi jatkaa kuurupiiloa*.

SK.fi 19.8.2011, luettu 19.12.2012 osoitteessa <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/heidi-hautala-tapaa-dalai-laman-suomi-jatkaa-kuurupiiloa>.

Suomen Sadankomitea ry. (2009): *Missä soditaan suomalaisilla aseilla? Suomen asevientä ja sotateollisuus 1998-2007*. Forssa: Kirjapaino Auranen ry.

Taloussanomat (11.10.2011): Hautala: Suomen asevientä tarkkailuun. Taloussanomat.fi 11.10.2011, luettu 20.12.2012 osoitteessa: <http://www.taloussanomat.fi/politiikka/2011/10/11/hautala-suomen-asevientä-tarkkailuun/201114496/12>

Tanca, Antonio (2006): "Towards a comprehensive China Strategy". Sivut 115-122 teoksessa: Zaborowski, Martin (ed.) (2006): *Facing China's Rise. Guidelines for an EU Strategy*. Chaillot Paper no .94. Paris: Institute for Security Studies.

Tiilikainen, Teija (2005): "10 vuotta suomalaista EU-politiikkaa". Sivut 271–294 teoksessa: Kiander, Jaakko (ed.) (2005): *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. Taloudelliset vaikutukset*. Helsinki: VATT.

Tiilikainen, Teija (2006): "Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos". Sivut 206–233 teoksessa: Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006): *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.

Tiilikainen, Teija (2007): "Suomen ulkopolitiikka ja EU-politiikka 1995–2005". Sivut 158–215 teoksessa: Tiilikainen Teija et al. (2007): *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Helsinki: Edita Prima Oy.

Tullihallitus (2011): *Kauppa 2011*. Saatavilla osoitteessa: http://www.tulli.fi/fi/suomen_tulli/ulkomaankauppatilastot/tilastokatsaukset/maat/vuodet/liitteet/Maat_2011.pdf

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Jyväskylä: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomioja, Erkki (2004): *Vapenhandel, mänskliga rättigheter och rättstatsprincipen*. Kolumni Huvudstadsbladetissa 27.4.2004, luettu 12.11.2011 osoitteessa:

<http://www.tuomioja.org/index.php?mainAction=showPage&id=1099>.

Ulkopolitiikka (2005): Napit vastakkain: Erkki Tuomioja – Steve Tsang. Ulkopoliitiikka 42. vuosikerta, 2/2005, sivut 26-34.

Vanhanen, Matti (2004): ”Jalat maassa yhtenäisessä ja tehokkaassa Euroopan unionissa”. Ulkopoliitiikka 41. vuosikerta, 2/2004, sivut 4-8.

Viotti, Paul & Mark Kauppi (1987): *International Relations theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: Macmillan Publishing Company.

White, Brian (1999): “The European Challenge to Foreign Policy Analysis”. *European Journal of International Relations* 5/1999, sivut 37-66.

White, Brian (2004): “Foreign Policy Analysis and the European Foreign Policy”. Sivut 46-57 teoksessa: Tonra, Ben & Thomas Christiansen (eds.) (2004): *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press.

Xiudian, Dai (2006): *Understanding EU-China Relations. An Uncertain Partnership in the Making*. Research Paper 1/2006, the University of Hull. Hull: Center for European studies.

Yahuda, Michael (2007): “The Sino-European encounter: historical influences on contemporary relations”. Sivut 13-32 teoksessa: Shambaugh, David, Eberhard Sandschneider & Hong Zhou (eds.) (2007): *China-Europe relations: perceptions, policies and prospects*. Abingdon: Routledge.

Yle.fi: (5.11.2007): *Suomi rajoittaa huipputekniikan vientiä Kiinaan*. Luettu 10.12.2012 osoitteessa http://yle.fi/uutiset/suomi_rajoittaa_huipputekniikan_vientia_kiinaan/5808358

LIITTEET

LIITE 1 – Haastattelurunko

Haastattelurunko - Teemahaastattelu

Tutkimuksen tarkoitus: päätöksentekoanalyysi, ei yksittäisten toimijoiden näkemysten arvottaminen. Millainen prosessi ulkopoliittisten päätösten taustalla, millaisia vaikuttimia päätösten taustalla?

Case: Suomen Kiina-politiikka YUTP:n rakenteessa, tapauksena aseidenvientikielto, debatti EU-tasolla 2003-2005, Suomen päätös tukea vientikiellon poistamista 2004.

Päätöksentekoprosessi

- Miten päätöksentekotehtävä määriteltiin? Millaisessa kehyksessä se esitettiin? Kuka toimi kysymyksen alustajana?
- Miten kuvailisit päätöksentekoprosessia? Rutiinipäätös/tärkeä päätös? Mikä rooli eri instituutioilla? Ketkä tärkeimmät toimijat päätöksenteossa?
- Osallistuivatko myös tahot, joita ei viralliseen päätöksentekoprosessiin lueta, mielipiteenmuodostukseen (esim. kansalaisjärjestöt, liike-elämä)?
- Julkinen keskustelu?
- Kiinan rooli. Miten Kiina pyrki vaikuttamaan suomalaiseen päätöksentekoon?
- Keskustelu osastojen sisällä? Keskustelu/raportit yksikköjen välillä?

Päätöksen taustat

- Millaiseen informaatioon päätös perustui? Miten informaatiota käytiin läpi?
- Mitä vaihtoehtoja harkittiin? Pyrittiinkö yksimielisyyteen/esitettiinkö valtavirrasta poikkeavia näkemyksiä? Kuka rakensi konsensusta?
- Millaisia mielikuvia Suomessa liitettiin EU:iin, millaisena toimijana se koettiin tässä kysymyksessä?
- Millaisia mielikuvia Suomessa liitettiin Kiinaan?
- Millä todisteella/argumentilla oli keskeisin rooli päätöksenteossa?
- Millaisia tavoitteita Suomella oli päätökseen liittyen?
- Mitä hyötyjä/haittoja päätöksellä nähtiin Suomelle olevan?

EU- taso

- Millainen rooli Suomella oli EU:n päätöksenteossa ks.asiassa?
- Millaisia tavoitteita EU:lla nähtiin olevan?
- Millaisia vaikutuksia päätöksellä uskottiin olevan?
- Millaisia odotuksia Suomessa liitettiin EU:n ja Kiinan suhteiden kehitykseen aseidenvientikiellon poistamisen jälkeen? Strategisen kumppanuuden merkitys?
- Miten erimielisiin ryhmittymiin EU-tasolla suhtauduttiin?
- Millaista reaktiota odotettiin Yhdysvalloilta ja Japanilta?
- Mikä oli suurin syy siihen, että asevientikiellon poistaminen ei toteutunut?
- Suomen ulkopoliittikka bilateraalitasolla ja YUTP
- Suomi-Kiina-suhteet

LIITE 2 – EU:n aseviennin käytännösäännöt

EUROPEAN UNION Brussels, 5 June 1998 (OR.en)
THE COUNCIL 8675/2/98

EUROPEAN UNION CODE OF CONDUCT ON ARMS EXPORTS

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,
BUILDING on the Common Criteria agreed at the Luxembourg and Lisbon European Councils in 1991 and 1992,
RECOGNIZING the special responsibility of arms exporting states,
DETERMINED to set high common standards which should be regarded as the minimum for the management of, and restraint in, conventional arms transfers by all Member States, and to strengthen the exchange of relevant information with a view to achieving greater transparency,
DETERMINED to prevent the export of equipment which might be used for internal repression or international aggression or contribute to regional instability,
WISHING within the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to reinforce cooperation and to promote convergence in the field of conventional arms exports,
NOTING complementary measures taken against illicit transfers, in the form of the EU Programme for Preventing and Combating Illicit Trafficking in Conventional Arms,
ACKNOWLEDGING the wish of Member States to maintain a defence industry as part of their industrial base as well as their defence effort,
RECOGNIZING that States have a right to transfer the means of self-defence, consistent with the right of self-defence recognized by the UN Charter,
HAS DRAWN UP the following Code of Conduct together with Operative Provisions:

CRITERION ONE

Respect for the international commitments of Member States, in particular the sanctions decreed by the UN Security Council and those decreed by the Community, agreements on non-proliferation and other subjects, as well as other international obligations

An export licence should be refused if approval would be inconsistent with, inter alia:

- (a) the international obligations of Member States and their commitments to enforce UN, OSCE and EU arms embargoes;
- (b) the international obligations of Member States under the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the Biological and Toxin Weapons Convention and the Chemical Weapons Convention;
- (c) the commitments of Member States in the framework of the Australia Group, the Missile Technology Control Regime, the Nuclear Suppliers Group and the Wassenaar Arrangement;
- (d) the commitment of Member States not to export any form of anti-personnel landmine.

CRITERION TWO

The respect of human rights in the country of final destination

Having assessed the recipient country's attitude towards relevant principles established by international human rights instruments, Member States will:

- (a) not issue an export licence if there is a clear risk that the proposed export might be used for internal repression.
- (b) exercise special caution and vigilance in issuing licences, on a case-by-case basis and taking account of the nature of the equipment, to countries where serious violations of human rights have been established by the competent bodies of the UN, the Council of Europe or by the EU;

For these purposes, equipment which might be used for internal repression will include, inter alia, equipment where there is evidence of the use of this or similar equipment for internal repression by the proposed end-user, or where there is reason to believe that the equipment will be diverted from

its stated end-use or end-user and used for internal repression. In line with paragraph 1 of the Operative Provisions of this Code, the nature of the equipment will be considered carefully, particularly if it is intended for internal security purposes. Internal repression includes, inter alia, torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, summary or arbitrary executions, disappearances, arbitrary detentions and other major violations of human rights and fundamental freedoms as set out in relevant international human rights instruments, including the Universal Declaration on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.

CRITERION THREE

The internal situation in the country of final destination, as a function of the existence of tensions or armed conflicts

Member States will not allow exports which would provoke or prolong armed conflicts or aggravate existing tensions or conflicts in the country of final destination.

CRITERION FOUR

Preservation of regional peace, security and stability

Member States will not issue an export licence if there is a clear risk that the intended recipient would use the proposed export aggressively against another country or to assert by force a territorial claim.

When considering these risks, Member States will take into account inter alia:

- (a) the existence or likelihood of armed conflict between the recipient and another country;
- (b) a claim against the territory of a neighbouring country which the recipient has in the past tried or threatened to pursue by means of force;
- (c) whether the equipment would be likely to be used other than for the legitimate national security and defence of the recipient;
- (d) the need not to affect adversely regional stability in any significant way.

CRITERION FIVE

The national security of the Member States and of territories whose external relations are the responsibility of a Member State, as well as that of friendly and allied countries

Member States will take into account:

- (a) the potential effect of the proposed export on their defence and security interests and those of friends, allies and other Member States, while recognizing that this factor cannot affect consideration of the criteria on respect for human rights and on regional peace, security and stability;
- (b) the risk of use of the goods concerned against their forces or those of friends, allies or other Member States;
- (c) the risk of reverse engineering or unintended technology transfer.

CRITERION SIX

The behaviour of the buyer country with regard to the international community, as regards in particular its attitude to terrorism, the nature of its alliances and respect for international law

Member States will take into account inter alia the record of the buyer country with regard to:

- (a) its support or encouragement of terrorism and international organized crime;
- (b) its compliance with its international commitments, in particular on the non-use of force, including under international humanitarian law applicable to international and non-international conflicts;
- (c) its commitment to non-proliferation and other areas of arms control and disarmament, in particular the signature, ratification and implementation of relevant arms control and disarmament conventions referred to in point (b) of Criterion One.

CRITERION SEVEN

The existence of a risk that the equipment will be diverted within the buyer country or re-exported under undesirable conditions

In assessing the impact of the proposed export on the importing country and the risk that exported goods might be diverted to an undesirable end-user, the following will be considered:

- (a) the legitimate defence and domestic security interests of the recipient country, including any involvement in UN or other peace-keeping activity;
- (b) the technical capability of the recipient country to use the equipment;
- (c) the capability of the recipient country to exert effective export controls;
- (d) the risk of the arms being re-exported or diverted to terrorist organizations (anti-terrorist equipment would need particularly careful consideration in this context).

CRITERION EIGHT

The compatibility of the arms exports with the technical and economic capacity of the recipient country, taking into account the desirability that states should achieve their legitimate needs of security and defence with the least diversion for armaments of human and economic resources Member States will take into account, in the light of information from relevant sources such as UNDP, World Bank, IMF and OECD reports, whether the proposed export would seriously hamper the sustainable development of the recipient country. They will consider in this context the recipient country's relative levels of military and social expenditure, taking into account also any EU or bilateral aid.

OPERATIVE PROVISIONS

1. Each Member State will assess export licence applications for military equipment made to it on a case-by-case basis against the provisions of the Code of Conduct.
2. The Code of Conduct will not infringe on the right of Member States to operate more restrictive national policies.
3. Member States will circulate through diplomatic channels details of licences refused in accordance with the Code of Conduct for military equipment together with an explanation of why the licence has been refused. The details to be notified are set out in the form of a draft pro-forma set out in the Annex hereto. Before any Member State grants a licence which has been denied by another Member State or States for an essentially identical transaction within the last three years, it will first consult the Member State or States which issued the denial(s). If following consultations, the Member State nevertheless decides to grant a licence, it will notify the Member State or States issuing the denial(s), giving a detailed explanation of its reasoning.
The decision to transfer or deny the transfer of any item of military equipment will remain at the national discretion of each Member State. A denial of a licence is understood to take place when the Member State has refused to authorize the actual sale or physical export of the item of military equipment concerned, where a sale would otherwise have come about, or the conclusion of the relevant contract. For these purposes, a notifiable denial may, in accordance with national procedures, include denial of permission to start negotiations or a negative response to a formal initial enquiry about a specific order.
4. Member States will keep such denials and consultations confidential and not use them for commercial advantage.
5. Member States will work for the early adoption of a common list of military equipment covered by the Code of Conduct, based on similar national and international lists. Until then, the Code of Conduct will operate on the basis of national control lists incorporating where appropriate elements from relevant international lists.
6. The criteria in the Code of Conduct and the consultation procedure provided for by paragraph 3 of these Operative Provisions will also apply to dual-use goods as specified in Annex 1 to Council Decision 94/942/CFSP (1), where there are grounds for believing that the end-user of such goods will be the armed forces or internal security forces or similar entities in the recipient country.
7. In order to maximize the efficiency of the Code of Conduct, Member States will work within the framework of the CFSP to reinforce their cooperation and to promote their convergence in the field of conventional arms exports.
8. Each Member State will circulate to other Member States in confidence an annual report on its

defence exports and on its implementation of the Code of Conduct. These reports will be discussed at an annual meeting held within the framework of the CFSP. The meeting will also review the operation of the Code of Conduct, identify any improvements which need to be made and submit to the Council a consolidated report, based on contributions from Member States.

(1)OJ L 367, 31.12.1994, p. 8. Decision as last amended by Decision 98/232/CFSP (OJ L 92, 25.3.1998, p. 1).

9.Member States will, as appropriate, assess jointly through the CFSP framework the situation of potential or actual recipients of arms exports from Member States, in the light of the principles and criteria of the Code of Conduct.

10.It is recognized that Member States, where appropriate, may also take into account the effect of proposed exports on their economic, social, commercial and industrial interests, but that these factors will not affect the application of the above criteria.

11.Member States will use their best endeavours to encourage other arms exporting states to subscribe to the principles of the Code of Conduct.

12.The Code of Conduct and Operative Provisions will replace any previous elaboration of the 1991 and 1992 Common Criteria.

ANNEX

Details to be notified

..... [name of Member State] has the honour to inform partners of the following denial under the EU Code of Conduct:

Destination country:

Short description of equipment, including quantity and where appropriate, technical specifications:

Proposed consignee:

Proposed end-user (if different):

Reason for refusal:

Date of denial:

LIITE 3 – Kirjeenvaihto EUROPEDirectin kanssa

Date: Thursday, 08/12/2011 17:50:56
From: "Milla Ovaska" <milla.ovaska@uta.fi>
Subject: [Case_ID: 431489 / 1469861] EU arms embargo to China - declaration and new EU member states

In 27th of June 1989 the EC imposed an arms embargo to China as a reaction to Tiananmen Square crackdown. It was a political declaration, under European political cooperation. When the new member states entered the EU in 1995 and especially in 2004, was this declaration also accepted and adopted by them? In 2003-2005 there was a big debate within the EU whether to lift the embargo or not. Juristically, did the unanimity needed for the lifting also include the new member countries that have joined the union after 1989? What would have been the legal procedure to lift the embargo, e.g. what aspects would have been needed to be taken into account? Where would I find the legislation that specifies the role of the states that joined the union later in this question?

Thanks a lot for your time, I've gotten mixed interpretations about this question in the literature, I'd

like to know the official truth. Kiitos!

Dear Ms. Ovaska,

Thank you for your message. By acceding to the European Union, the new Member States come in the same situation as the other Member States with respect to all decisions, declarations and resolutions adopted before their accession. This is explicitly laid down in the respective Acts of Accession (AA) (see Articles 2 and 3 (1) and (2) of the 2005 Act of Accession: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/treaty_2005_en.htm

The previous Acts of Accession (AA) had similar provisions : Articles 2 and 4(1) and (3) AA 1994 and Articles 2 and 5 (1) and (3) AA 2003): <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#accession>

For a decision to be adopted today, the current provisions of the Treaties have to be applied, with all Member States participating in the decision making process, regardless of whether the matter concerned was already subject of a decision adopted before an accession which would need to be repealed or modified. 2005 Act of Accession Article 2 From the date of accession, the provisions of the original Treaties and the acts adopted by the institutions and the European Central Bank before accession shall be binding on Bulgaria and Romania and shall apply in those States under the conditions laid down in those Treaties and in this Act. Article 3

1. Bulgaria and Romania accede to the decisions and agreements adopted by the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council.

2. Bulgaria and Romania are in the same situation as the present Member States in respect of declarations or resolutions of, or other positions taken up by, the European Council or the Council and in respect of those concerning the Community or the Union adopted by common agreement of the Member States; they will accordingly observe the principles and guidelines deriving from those declarations, resolutions or other positions and will take such measures as may be necessary to ensure their implementation.

We hope that this information will be of use to you and we remain at your disposal should you have further questions about the EU.

With kind regards,

EUROPE DIRECT Contact Centre

<http://europa.eu> - your shortcut to the EU!

Disclaimer

Please note: We will try to ensure that you receive the information requested, or to direct you to an appropriate source. However, we are unable to comment on specific issues pertaining to EU policy, and information provided by EUROPE DIRECT may not be considered as legally binding.